



Documento Técnico N°10

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2004:
BALANCE Y RECOMENDACIONES PARA
UNA AGENDA PENDIENTE**

Marzo, 2005



Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente

Marzo de 2005

Programa Pro Descentralización - PRODES
Av. 28 de Julio 1045, Miraflores
Lima - Perú

Elaboración:

Elena Conterno, PRODES
Sandra Doig, PRODES
Flor Blanco, PRODES

Cuidado de Edición

Ana Romero, PRODES

Carátula:

Ana Lucía Saavedra

Diagramación:

Cuadros S.A.C.

Imprenta:

IMSERGRAF e.i.r.l.

@ 2005 PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN - PRODES la información contenida en este informe puede ser reproducida total y parcialmente siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al programa Pro Descentralización - PRODES.

Hecho el Depósito Legal N° 1501012005-1352, en la Biblioteca Nacional del Perú

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia.

Índice

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	11
I. Conformación de Regiones y Organización del Territorio	15
II. Transferencias y Acreditación	27
III. Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades	49
IV. Participación y Vigilancia Ciudadana	61
V. Financiamiento de los Gobiernos Regionales y Locales	81
VI. Adecuación de Sistemas Administrativos	95
VII. Propuestas para una Agenda Prioritaria 2005	107
Información Complementaria	109
Bibliografía	111
Relación de Personas Consultadas	119
Abreviaturas Utilizadas	121

Presentación

El Programa Pro Descentralización – PRODES es financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID, que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización.

En este marco, uno de los objetivos de PRODES es contribuir a que los diversos actores del proceso de descentralización cuenten con información oportuna sobre el desarrollo del mismo. Por ello, desarrolla una serie de estudios cuyos resultados son compartidos con los diversos actores del proceso.

Entre los estudios que elabora, PRODES anualmente conduce un análisis de balance, buscando profundizar en aspectos claves del camino recorrido durante el año; así como en algunas propuestas para la agenda pendiente del proceso, que pone a disposición de las diversas entidades del sector público y de la sociedad civil, como un aporte para contribuir a una toma de decisiones informada para el avance del proceso.

El presente estudio es el resultado de un proceso de recojo de información, análisis y consultas con diversos actores del proceso y recoge los aportes de muchas personas e instituciones del Estado y de la Sociedad Civil comprometidas con el avance de la descentralización en el Perú. El diseño, conducción y elaboración del informe ha estado a cargo del equipo del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES, integrado por su coordinadora Elena Conterno, Sandra Doig y Flor Blanco. A todos quiero expresarles nuestro reconocimiento por sus importantes reflexiones que nos han permitido culminar con el análisis que hoy ponemos a su disposición.

Thomas K. Reilly

DIRECTOR

PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN - PRODES

Resumen Ejecutivo

A fin de contribuir a que los diversos actores del proceso de descentralización cuenten con información oportuna y confiable sobre el desarrollo del mismo, el Programa Pro Descentralización presenta en este documento un análisis de balance del proceso en el 2004 y una agenda para los años siguientes.

El documento se estructura en torno a siete dimensiones del proceso:

1. Conformación de Regiones y Organización Territorial
2. Acreditación y Transferencias
3. Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades
4. Participación y Vigilancia Ciudadanas
5. Financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales
6. Adecuación de Sistemas Administrativos
7. Información y Concertación

El análisis y la agenda que se presentan recogen los aportes y reflexiones de cerca de 40 especialistas en el tema; así como los comentarios formulados por el Consejo Nacional de Descentralización a una versión preliminar del presente estudio.

El año que ha concluido puede ser calificado como un período de progreso normativo para la descentralización, pues luego de dos años de haberse iniciado el proceso, en el 2004 se avanzó con la aprobación de normas de especial importancia para definir el rumbo y alcances del proceso de descentralización peruano: Ley y Reglamento del Sistema de Acreditación, Ley y Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y Ley de Descentralización Fiscal.

En contraste con ello, la demora en la creación del Sistema de Acreditación implicó la virtual suspensión del proceso de transferencia del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales durante el 2004, lo que generó malestar, especialmente en las autoridades de los gobiernos locales.

Por su parte, la aprobación del marco normativo para la integración de regiones generó bastante expectativa, al haberse creado al concluir el año seis Juntas de Coordinación Interregional y encontrarse casi todos los gobiernos regionales formando parte de alguna.

Durante el año hubo una oferta significativa, pero desarticulada y desordenada, de servicios de capacitación y asistencia técnica. Uno de los temas que más se trabajó fue el de presupuesto participativo, que tuvo resultados bastante interesantes como mecanismo concertado de

toma de decisiones públicas¹. De hecho, el presupuesto participativo se va consolidando como el principal proceso para la participación ciudadana, que está desencadenando, a su vez, un proceso político distinto caracterizado por una relación más democrática entre las autoridades y la ciudadanía.

De otro lado, la falta de información de los actores sobre el proceso de descentralización continuó siendo un factor que afecta la buena marcha del mismo. Continúa pendiente la aplicación de una política de consulta y concertación de los aspectos más relevantes del proceso con los actores de la sociedad civil y del interior del país.

A partir del balance formulado, se plantea a los diversos actores, los siguientes temas de agenda, que se considera deberían ser priorizados durante el 2005:

1. Renovar el acuerdo político a favor de la descentralización a fin de garantizar su continuidad y sostenibilidad en el próximo periodo de gobierno.
2. Promover que las autoridades de los gobiernos regionales y locales se compenetren más con el proceso y sean protagonistas en demandar que el proceso siga avanzando.
3. Aprobar un Plan de Transferencias de Mediano Plazo que articule la demanda de los gobiernos regionales y locales con la oferta de los sectores, y dote de predictibilidad al proceso de transferencias.
4. Promover que las iniciativas de integración de regiones que lleguen a referéndum estén sustentadas en un análisis técnico y en el debate entre las autoridades de los gobiernos regionales y locales y los representantes de la sociedad civil sobre las opciones de integración.
5. Articular las distintas iniciativas existentes para el desarrollo de capacidades de gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, estableciendo al menos una programación concertada para el periodo 2005-2006.
6. Incluir entre las prioridades del desarrollo de capacidades los temas de gestión descentralizada de los programas transferidos y formulación de perfiles de proyectos de inversión pública de conformidad al SNIP.
7. Precisar la distribución de responsabilidades y activos entre los tres niveles de gobierno, a fin de evitar duplicidades y garantizar la actuación articulada del Estado.
8. Lograr que el Sistema de Acreditación se constituya en un mecanismo objetivo y transparente para evaluar la capacidad de los gobiernos descentralizados, evitando que se reduzca a un trámite administrativo de verificación documentaria.

¹ Ver PRODES – Informe de Hallazgos: Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización, Proceso de Presupuesto Participativo 2004, diciembre 2004, disponible en www.prodes.org.pe/internas/11.html

9. Complementar el marco normativo de la descentralización con la aprobación de las siguientes normas:
 - Leyes de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público;
 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (del Gobierno Nacional);
 - Nueva Ley de Participación y Control Ciudadano; y,
 - Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal
10. Establecer un marco integral para las transferencias intergubernamentales, a fin de poder garantizar financiamiento en todas las zonas del país para la provisión de servicios básicos, premiar el esfuerzo fiscal y retribuir a los gobiernos descentralizados por la explotación de recursos de su jurisdicción.
11. Consolidar el proceso de presupuesto participativo como ciclo anual principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos descentralizados y sus ciudadanos e integrar al mismo la realización de -al menos- dos audiencias públicas de rendición de cuentas. Igualmente, promover la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y la representatividad de los actores.
12. Potenciar los Consejos de Coordinación Regionales y Locales como espacios principales para la concertación entre el Estado y los ciudadanos, para lo cual se requiere las modificaciones normativas que se recomiendan en este documento; así como articular otros espacios de concertación existentes a los consejos de coordinación.
13. Crear el Sistema de Planeamiento Estratégico e iniciar la racionalización de las responsabilidades de planificación de los gobiernos regionales y locales, así como perfeccionar las orientaciones para la formulación de los planes de desarrollo concertados.
14. Iniciar un proceso de simplificación e integración de los sistemas administrativos, en especial mediante la definición de un sistema integral simplificado para las municipalidades rurales. De similar manera, iniciar un proceso de integración de espacios de participación en ámbitos rurales, que permita superar la existencia de múltiples instancias incoexas que reúnen a los mismos actores para distintos temas.
15. Diseñar e iniciar la implementación de un sistema de Información y Concertación que difunda de manera permanente información sobre el proceso de descentralización en materiales de fácil lectura y permita la definición de pasos siguientes en función de la deliberación conjunta de autoridades y ciudadanos. Promover la participación de los medios de comunicación en esta tarea.

Introducción

La descentralización, de acuerdo al marco constitucional, es una forma de organización democrática y una política permanente de Estado, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. Por su parte, la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional establece la «*Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenible del Perú*».

Así, por mandato constitucional y por voluntad de los principales actores políticos, la descentralización es un proceso permanente, de singular importancia para el desarrollo del país. Es además, un proceso que se orienta a fortalecer el sistema democrático, al hacer de la participación y la vigilancia ciudadana dos de sus pilares fundamentales.

De acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización aprobada en el 2002, el proceso de descentralización debe desarrollarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. La mencionada Ley de Bases estableció ciertas orientaciones generales para el proceso; sin embargo los detalles del mismo se han ido definiendo con posterioridad.

En este contexto, las autoridades han debido marchar contra el tiempo en la aprobación de leyes, reglamentos y directivas, lo cual no sólo ha dotado al proceso de una sensación perjudicial de apuro, sino que ha limitado los esfuerzos por concertar normas con los gobiernos regionales y locales, con los partidos políticos y con representantes de la sociedad civil, entre otros actores involucrados en el proceso.

Así, a poco más de dos años de iniciado el proceso, falta una visión integral sobre el proceso de descentralización que sea compartida por los distintos actores. Las autoridades y ciudadanos han ido tomando conciencia de la complejidad de este proceso, no sólo por sus implicancias políticas y los diversos aspectos técnicos que involucra, sino también por la multiplicidad de actores a los que afecta, y han tomado conciencia también de la especial relevancia de un marco de acción común que oriente el trabajo de los distintos actores.

Un esfuerzo destacable en esta perspectiva es el trabajo que viene desarrollando el Grupo Permanente sobre Descentralización del Acuerdo Nacional, que viene formulando recomendaciones de corto plazo en tres aspectos del proceso: la gradualidad la dimensión política y económica, la participación, concertación y el control ciudadano, y también sobre estrategias transversales para el mismo. Se espera que estas recomendaciones sean sometidas posteriormente al Foro del Acuerdo Nacional, buscando así renovar el pacto político por la descentralización de los principales actores del país, lo cual guarda singular importancia conforme se

acerca el próximo periodo electoral. Un compromiso de este tipo resulta vital para la continuidad y sostenibilidad del proceso en el próximo periodo de gobierno.

Será importante también que las autoridades de los gobiernos regionales y locales logren una mayor comprensión del proceso y se apropien verdaderamente del mismo, a fin que su demanda sea también una garantía para que el proceso avance. Lamentablemente, a la fecha muchas autoridades reducen su mirada a la dimensión financiera del proceso y no apuestan por las bondades que la descentralización puede traer para el desarrollo de su jurisdicción.

Este documento busca ser un aporte a la formulación de la Agenda Prioritaria para el proceso de descentralización en los próximos años.

Para su elaboración se han revisado las normas vinculadas al proceso, las publicaciones especializadas sobre la materia y las noticias aparecidas a lo largo del año en relación a la descentralización.

A partir de la sistematización y análisis de la distinta documentación revisada, se realizaron consultas a 41 especialistas, tanto en grupos como en entrevistas individuales –en Lima y tres regiones– a fin que el balance y las recomendaciones para la agenda pendiente que se presentan en el documento fueran producto de un análisis colectivo y no sólo de una perspectiva particular². Estas consultas incluyeron la entrega y presentación de una versión preliminar del documento a las principales autoridades del CND, quienes posteriormente alcanzaron a PRODES sus comentarios por escrito. Asimismo, este documento se ha enriquecido con la participación de representantes de PRODES en reuniones de discusión sobre los avances del proceso, convocadas por distintas entidades.

El presente documento analiza siete dimensiones del proceso:

1. Conformación de Regiones y Organización Territorial
2. Acreditación y Transferencias
3. Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades
4. Participación y Vigilancia Ciudadanas
5. Financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales
6. Adecuación de Sistemas Administrativos
7. Información y Concertación

Los primeros seis temas se analizan en capítulos individuales en tanto que el séptimo se aborda de manera transversal a lo largo del documento. Cada capítulo presenta para el tema en análisis las principales disposiciones del marco normativo, el Balance del proceso en el 2004 y las recomendaciones para una Agenda Pendiente. En el capítulo final se presentan recomendaciones para la agenda prioritaria del 2005.

² La relación de personas consultadas se presenta al final del documento.

Cabe señalar que las dimensiones contempladas en este documento guardan concordancia con seis de los ocho objetivos del Plan Nacional de Descentralización 2004-2006³. Adicionalmente, el estudio analiza la Adecuación de Sistemas Administrativos, aspecto que no forma parte de los objetivos del Plan Nacional de Descentralización.

³ El Plan Nacional de Descentralización fue aprobado por el Consejo Directivo del CND en diciembre 2003, como hoja de ruta que delinea las estrategias, líneas de acción, resultados esperados y responsabilidad de los actores relevantes del proceso para el periodo 2004-2006. Se encuentra disponible en la página web del CND.

Conformación de Regiones y

I. Organización del Territorio

El actual proceso de descentralización da especial importancia a la conformación de regiones o regionalización, la cual busca superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos y de articulación de diversas provincias y distritos. Con este fin, en el 2004 se aprobó el marco normativo que define el futuro de la regionalización.

Si bien a nivel de provincias y distritos también existen limitaciones de escala, su integración no ha sido promovida aún como parte del proceso de descentralización; sin embargo, el marco normativo vigente contempla un procedimiento para su fusión y suspende su creación hasta el 2007.

Un componente importante de la organización del territorio es la apropiada delimitación de los departamentos, provincias y distritos, a través de lo cual se determina el ámbito de jurisdicción de cada gobierno y, por tanto, se establece el espacio que debe ser organizado, regulado y promovido por cada gobierno. Lamentablemente, a la fecha sólo el 3.3% de los 1,829 distritos y 4.12% de las 194 provincias se encuentran delimitados apropiadamente, y a nivel departamental se ha identificado 50 conflictos por imprecisiones de límites que involucran al total de departamentos, lo cual es constantemente motivo de enfrentamientos entre las poblaciones⁴.

1. Disposiciones del Marco Normativo

El capítulo de Descentralización de la Constitución Peruana establece que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles, y que la integración se produce mediante referéndum. Si bien en la Ley de Bases de la Descentralización se establece como Segunda Etapa del proceso la «Consolidación del Proceso de Regionalización» y como Tercera

⁴ Datos recogidos del «Plan Nacional de Demarcación Territorial para el 2004», elaborado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

Etapa la «Transferencia y Recepción de Competencias Sectoriales», de conformidad a las normas que regulan estos procesos, ambos se darán en forma paralela.

Por su parte, en julio de 2002 se aprobó la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial, la cual declara de preferente interés nacional el proceso de demarcación, saneamiento de límites territoriales y la división racional del territorio, y establece los procedimientos para estos procesos⁵. Al respecto, la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional establece como prioritario el tratamiento de los problemas de demarcación territorial y la solución de los mismos al año 2011.

Proceso de integración de regiones

El proceso se da a través de dos etapas: (i) integración de dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y (ii) cambio de circunscripción de provincias y distritos contiguos a las regiones que se hayan conformado en el referéndum anterior. El primer referéndum se realizará en octubre del 2005, y los siguientes en los años 2009 y 2013.

Las iniciativas de integración de regiones se presentarán a través de un Expediente Técnico, bajo el siguiente cronograma:

CUADRO N° 1
CRONOGRAMA PARA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN DE REGIONES

Tarea	Plazo 2005	Plazo General
1. Presentar al CND un expediente técnico que fundamente la viabilidad de la Región	31 de marzo	Fines de enero del año de la consulta por referéndum
2. CND emite Informe	15 de mayo	30 días naturales siguientes a presentación de expedientes
3. PCM emite Resolución en mérito al Informe	25 de mayo	
4. JNE convoca a referéndum	1 de junio	180 días naturales antes del referéndum
5. ONPE organiza y conduce la consulta		

Fuente: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, y su modificatoria, Ley N° 28465

Elaboración: PRODES

Como se puede apreciar en el cuadro, el Plazo General que establece la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones fue modificado para el proceso a desarrollarse en el 2005.

⁵ En el 2003, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, fue reglamentada (Decreto Supremo N° 019-2003-PCM) y complementada con Directivas sobre «Diagnóstico y Zonificación para fines de demarcación» y «Procedimiento de registro y presentación de expedientes sobre demarcación y organización territorial» (Resolución Ministerial N° 100-2003-PCM).

Tienen iniciativa para presentar propuestas de conformación de regiones o de integración de provincias o distritos (i) los Presidentes Regionales o Alcaldes, según corresponda⁶, (ii) los partidos políticos, respaldados por las firmas del 10% de ciudadanos y (iii) movimientos regionales respaldados por al menos el 15% de los ciudadanos de los departamentos, provincias o distritos a integrarse.

Juntas de coordinación interregional

El marco normativo del proceso de integración contempla la conformación de Juntas de Coordinación Interregional, como un acercamiento de los gobiernos regionales en su intención de integrarse o de ejecutar proyectos de beneficio mutuo. Cabe señalar que el artículo 91° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ya contemplaba la creación de estas Juntas como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas.

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones –en adelante Ley de Incentivos– establece que el acuerdo de los gobiernos regionales de constituir una Junta se informa al CND para su reconocimiento. Establece además las siguientes funciones para las Juntas⁷:

1. Definir el plan y orientaciones estratégicas para la integración regional que conduzcan a la conformación de Regiones.
2. Promover, diseñar y gestionar con autorización de los gobiernos regionales involucrados, los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la Región, en el ámbito de su jurisdicción.
3. Elaborar los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional, celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.
4. Administrar los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional.
5. Vigilar la implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.

Elaboración de expedientes técnicos

La propuesta de conformación de una región o de integración de provincias y distritos a otra región debe sustentarse en un Expediente Técnico, el que deberá ser elaborado en función de los criterios que establece el marco normativo.

⁶ Los Presidentes Regionales y Alcaldes requieren acuerdo de su Consejo Regional o Concejo Municipal, y consenso de su Consejo de Coordinación.

⁷ Artículo 7° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274.

Para la conformación de una región, el marco normativo establece que para la elaboración del expediente técnico se deben tomar en cuenta dieciocho criterios (ver Cuadro N° 2), lo cual hace de ésta una tarea compleja.

CUADRO N° 2
CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO

Temas	Criterios	Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones	Criterios y Lineamientos establecidos por el CND
Viabilidad en términos de integración y articulación territorial	1. Acondicionamiento territorial	X	X
	2. Integración vial y de comunicaciones	X	X
	3. Integración energética	X	X
	4. Capacidad de articulaciones entre los centros urbanos y sus entornos rurales	X	X
	5. Cuencas hidrográficas y recursos naturales		X
Viabilidad en términos de posibilidades de desarrollo económico productivo	6. Competitividad y especialización	X	X
	7. Base tributaria	X	X
	8. Reglas fiscales establecidas en el art 4° de la Ley de Responsabilidad Transparencia Fiscal y la Ley de Descentralización Fiscal	X	X
	9. Complementariedad productiva		X
	10. Mercados nacionales e internacionales		X
	11. Capacidad de generación de ingresos propios		X
Viabilidad en términos de capacidad de gestión y administración del desarrollo regional	12. Organización y capacidades para la gestión regional		X
	13. Articulación con otros actores del desarrollo regional		X
	14. Presencia de universidades	X	X
Viabilidad social	15. Identidades culturales		X
	16. Participación ciudadana		X
	17. Criterios poblacionales	X	X
	18. Índice de Desarrollo Humano y potencialidades	X	X

Fuente: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274 / Criterios y Lineamientos para la Elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones, Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004

Elaboración: PRODES

Incentivos para la integración de regiones

La Ley establece un grupo de incentivos para las Juntas de Coordinación Interregional y otro grupo adicional para las Regiones Conformadas. Estos incentivos se refieren principalmente a beneficios para el gobierno regional y beneficios para las empresas de las regiones.

CUADRO N° 3
INCENTIVOS PARA LA CONFORMACIÓN DE JUNTAS Y REGIONES

Tipo de incentivos	Juntas	Regiones
Beneficios para los gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> - Contrapartidas presupuestales para sus proyectos - Prioridad y 50% de puntaje adicional para el financiamiento del FIDE - Monto asignado en el límite de endeudamiento del Estado - Capacitación del CND y asesoramiento de Proinversión 	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación de 50% de la recaudación de IGV (sin IPM), ISC e IR de personas naturales - Doble puntaje que a las Juntas para el financiamiento del FIDE - Prioridad y trámite preferencial a las contrapartidas y avales para el financiamiento de proyectos - Facilidades para endeudarse - Prioridad en la gestión de convenios de deuda por inversión - Poder suscribir convenios de autogravamen con los productores, las empresas y los beneficiarios, para proyectos regionales
Beneficios para las empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada - GRs podrán proponer al Poder Ejecutivo incentivos referidos a la inversión y otros que consideren convenientes para su desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Bonificación de 20% en procesos de adjudicación y contratación del Estado

Fuente: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274
Elaboración: PRODES

Creación y fusión de provincias y distritos

Para la creación de nuevas provincias y distritos se establece una serie de criterios, entre los cuales figura el volumen de población, los niveles de infraestructura y equipamiento de servicios, entre otros⁸. Para el volumen de población se plantean niveles mínimos:

⁸ Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

CUADRO N° 4
NIVELES MÍNIMOS DE POBLACIÓN REQUERIDOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS DISTRITOS Y PROVINCIAS

Región	Provincia	Distrito
Costa	80,000 habitantes	12,000 habitantes
Sierra	30,000 habitantes	3,800 habitantes
Selva	32,000 habitantes	4,000 habitantes

Fuente: Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
 Elaboración: PRODES

Se establece, además y según se señaló antes, que la creación de nuevos distritos y provincias está suspendida hasta el 2007, salvo en casos indispensables⁹.

Para la fusión de provincias y distritos se establecen una serie de requisitos, entre los cuales figura tener una población menor a los mínimos establecidos en la tabla anterior. Esta acción se puede dar por iniciativa de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, los gobiernos regionales o la población organizada.

Saneamiento de límites territoriales

Se ha establecido que el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes se realizará progresivamente en el periodo 2002 – 2007, provincia por provincia. Esta acción se inicia de oficio, de conformidad con el Plan Nacional de Demarcación Territorial, y comprende la evaluación de todas las iniciativas y petitorios sobre acciones técnicas de demarcación territorial de determinada provincia.

Los gobiernos regionales en la demarcación territorial

El marco normativo establece que las distintas acciones de demarcación territorial deberán evaluarse tomando como base los Estudios de Diagnóstico y Zonificación que elaboren los gobiernos regionales, y que serán éstos quienes evaluarán en primera instancia las iniciativas sobre demarcación territorial que se presenten.

2. Balance del 2004

Avance significativo en el marco normativo de la integración regional

En el año 2004 se dieron avances significativos en la definición del marco normativo de la

⁹ Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

integración de regiones. En efecto, el 9 de julio se promulgó la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el 27 de agosto se publicó su Reglamento, y el 19 de septiembre se publicó la Directiva «Criterios y Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones»¹⁰.

A pesar de este avance, quedan algunos vacíos: i) no se establece cómo se implementará la integración de regiones, luego de que ésta sea aprobada en referéndum; y ii) no queda claro a qué se refiere la aprobación del expediente técnico, en el caso de iniciativas presentadas por la sociedad civil o partidos políticos¹¹.

Escasa difusión del marco normativo sobre la conformación de regiones y de discusión sobre las distintas opciones de integración

Ha sido poca la difusión del marco normativo sobre la conformación de regiones y también la discusión entre autoridades regionales, autoridades de gobiernos locales, representantes de la sociedad civil y expertos, sobre la voluntad y conveniencia de conformar determinada Región. Adicionalmente, los procesos en marcha no estarían tomando en cuenta los resultados de diagnósticos y consultas anteriores en relación a este tema.

El seguimiento efectuado a los procesos en curso indica que, lamentablemente, la discusión está centrada en quién se junta con quién, cuál será la capital, cuánto del canon del otro le puede tocar y en si se logrará preparar el expediente técnico a tiempo; antes que en las ventajas y desventajas en términos de desarrollo, de unirse en una región. Por tanto, se pierde de vista que la meta de este proceso es llegar a un referéndum mediante el cual se someta a consulta de la población si desean conformar una Región y con ello iniciar un proceso de integración.

Sin perjuicio de lo señalado, la Defensoría del Pueblo ha elaborado un documento informativo sobre el proceso y ha iniciado la realización de eventos para informar sobre el tema en distintas regiones del país, iniciativa a la que se ha sumado PRODES en sus áreas de intervención.

Creación de seis juntas de coordinación interregional

A la fecha se han creado seis Juntas en el marco de lo establecido por la Ley de Incentivos, todas las cuales han sido reconocidas por el CND.

¹⁰ Ley N° 28274, Decreto Supremo N° 063-2004-PCM y Directiva N° 003-CND-P-2004 aprobada por Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004, respectivamente.

¹¹ Inciso 2.b del artículo 21° del Reglamento de la Ley de Incentivos.

CUADRO Nº 5
JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL CREADAS

Junta de Coordinación Interregional	Gobiernos Regionales integrantes	Finalidad	Instalación
Norte y Oriente ¹²	Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes	- Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. - Conformación de regiones.	Chiclayo, 15 / 09 / 04
Macro Región Sur ¹³	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno Tacna	- Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. - Conformación de regiones.	Arequipa, 15 / 09 / 04
Apurímac – Cusco	Apurímac, Cusco	- Articulación interdepartamental mediante suscripción de convenios orientados a la conformación de una región transversal.	Cusco, 23 / 09 / 04
Región Amazónica	Loreto, San Martín	- Conformación de la Región Amazónica. - Articulación de planes de desarrollo, proyectos y actividades.	Tarapoto, 17 / 09 / 04
Ayacucho – Huancavelica – Ica	Ayacucho, Huancavelica, Ica	- Conformación de una región - Materialización de acuerdos de articulación macrorregional.	Huancavelica, 04 / 10 / 04
Macro Región Nor Centro Oriente,	Ancash, Huanuco, Junín, Lima, Pasco	- Materialización de acuerdos de articulación macrorregional. - Conformación de regiones.	Huanuco, 21 / 10 / 04

Fuente: Resoluciones Presidenciales respectivas / «Para compartir el desarrollo: Registro de Iniciativas de Integración Regional» de la Defensoría del Pueblo
Elaboración: PRODES

De acuerdo a la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley de Incentivos, las Juntas creadas bajo la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales «[...] deberán adecuar su constitución, reconocimiento y funcionamiento a las disposiciones contenidas en la presente norma». Al respecto, de las seis Juntas conformadas al amparo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹⁴, la del Proyecto Hidroenergético y de Irrigación «Pampas Verdes» ha adecuado su estructura, en tanto que la del Corredor Bioceánico Nor Oriental se ha transformado en la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente, sin la participación de La Libertad y Loreto.

¹² En octubre 2004 fue aprobado su estatuto y en diciembre de 2004 formalizado mediante Resolución Presidencial Nº 102-CND-P-2004,

¹³ En diciembre de 2004 se formalizó su estatuto mediante Resolución Presidencial Nº 101-CND-P-2004.

¹⁴ Informe Anual 2003 presentado por el CND al Congreso de la República.

Así, casi todos los gobiernos regionales forman parte de alguna Junta¹⁵, e incluso está el caso del Gobierno Regional de San Martín que forma parte de dos y la mayoría tiene como principal objetivo la conformación de una Región. Se estima que algunas de estas Juntas se consolidarán como espacios de coordinación para iniciativas de proyectos interdepartamentales y coordinación de políticas, con miras a un proceso futuro de integración en los años 2009 y 2013.

Cabe señalar que si bien el marco normativo no incluye a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil en la conformación de las Juntas, en la suscripción del Acta de Instalación de la Junta de la Amazonía participaron la Universidad Nacional de San Martín y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía, así como alcaldes provinciales y distritales de San Martín y Loreto.

Cronograma ajustado para el proceso de integración de regiones

Si bien se modificó la fecha para la celebración del primer referéndum –del 2004 al 2005- y la fecha para la presentación del expediente técnico en el 2005 -de enero a marzo-, el cronograma para el proceso a llevarse a cabo en el 2005 ha resultado sumamente ajustado. Tomando en cuenta las implicancias de este proceso, la complejidad del expediente técnico y la adecuada previsión de que las propuestas de integración deben ser previamente aprobadas por el Consejo Regional y contar con el consenso de su Consejo de Coordinación Regional, será difícil para los gobiernos regionales cumplir con presentar sus expedientes en el plazo establecido.

Cabe señalar que si se retrasa el proceso de integración de regiones hasta el 2009, se postergará también la segunda etapa de la descentralización fiscal, referida a la asignación a cada región de recursos efectivamente recaudados en ella.

El marco normativo no promueve la participación ciudadana a lo largo del proceso

Si bien la ley dispone que la integración de regiones se realice mediante un proceso de referéndum, éste se convierte en el único mecanismo real de participación en el proceso de integración de regiones. La Ley de Incentivos contempla que la sociedad civil o los partidos políticos puedan presentar propuestas de integración respaldadas por un porcentaje de su población, pero no contempla ningún mecanismo para que los gobiernos regionales promuevan la discusión en sus regiones sobre las ventajas de una u otra opción de integración de manera previa a la presentación de un expediente técnico¹⁶.

¹⁵ Los gobiernos regionales de La Libertad y Ucayali no integran Junta alguna; sin embargo, han sostenido reuniones con la intención para conformar una. Así, La Libertad sostuvo conversaciones para conformar la Junta Ancash-La Libertad-San Martín, en tanto que Ucayali lo hizo para integrarse a la Junta Nor Centro Oriente.

¹⁶ En el desayuno de trabajo del 4 de junio del 2004 convocado por la Comisión de Descentralización, con el apoyo de PRODES, se resaltó la necesidad de que la «[...] la conformación de regiones sea resultado de un proceso, en que se tomen en cuenta aspectos técnicos y en cuya definición intervenga la ciudadanía.[...] y que incluso los expedientes técnicos sean sometidos a consulta popular». Hoja Informativa «Apuntes para el Debate en temas de Descentralización: Proyecto de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones»

Así, la participación se contempla sólo al final del proceso y no a lo largo del mismo, con lo cual las propuestas no necesariamente reflejarán una opción discutida y meditada por los principales actores de los departamentos. De similar manera, no se ha contemplado como parte del proceso la participación de los alcaldes y los partidos políticos.

Dificultades para la elaboración de los expedientes técnicos

La elaboración de expedientes técnicos es una tarea compleja, principalmente por:

- Gran número de criterios.
- Inexistencia de información actualizada o dificultad para obtenerla, en el nivel de detalle solicitado.
- Dificultades para elaborar la proyección del desarrollo económico.
- Imprecisiones en algunos criterios y requisitos: tamaño de empresas, perfil epidemiológico, acceso a justicia.

Ello significa que los gobiernos regionales que decidan presentar sus expedientes deberían contar con asistencia técnica para tal propósito. A diciembre 2004, cabe señalar que los gobiernos regionales consultados señalaron que no habían recibido apoyo adecuado del CND para la tarea de elaboración de los expedientes.

Incentivos débiles para la conformación de regiones

Si bien a la fecha los incentivos existentes han promovido la conformación de varias Juntas con objetivos de integración, queda por constatar si serán lo suficientemente atractivos como para que la población, mediante referéndum, opte por integrar su departamento con otro.

Los incentivos que se han contemplado son principalmente buenas voluntades, cuya eficacia dependerá de varias normas complementarias y el compromiso de diversas entidades. Así, el FIDE no cuenta con fondos, y aún no existe precisión de los eventuales montos de recaudación de impuestos que se asignarían a los gobiernos regionales, en reemplazo de las transferencias presupuestales que actualmente reciben.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que, ante la debilidad de los incentivos, no existe claridad sobre qué sucederá con aquellos departamentos que decidan no integrarse, dado que no hay ninguna «penalidad» para aquel gobierno regional y su población que decidan mantenerse en el ámbito territorial de un departamento.

Marco normativo establece posibilidad de que se generen procesos paralelos para la definición de regiones

Si bien La Ley de Incentivos para la integración de regiones establece que la definición de qué regiones deben conformarse se dará en función de los resultados de un referéndum, la Se-

gunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización contempla la formulación de un Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada. El CND, en base a esta disposición estaría desarrollando el mencionado plan, el cual plantearía qué regiones debe tener el país, lo que se convertiría en una segunda aproximación hacia el mismo propósito.

Cabe señalar que la Ley de Incentivos fue aprobada en julio de 2004, mientras que la Ley de Bases en julio de 2002; por lo tanto, por tratarse de una ley posterior y específica, debería primar la primera norma mencionada.

Inicio de la demarcación territorial a nivel nacional

Si bien la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial fue aprobada en el 2002, recién para el 2004 se aprobó un Plan Nacional de Demarcación Territorial, el cual estableció para el año el objetivo de formular Estudios de Diagnóstico y Zonificación para 25 provincias, una en cada departamento. El avance no ha sido el previsto, contándose a fines de 2004 sólo con 8 estudios aprobados. Ello se ha debido principalmente a la demora de varios gobiernos regionales en implementar las oficinas que verían este tema y a la falta de recursos humanos preparados y de equipamiento adecuado para el proceso en curso. Dado este nivel de avance, será difícil que el proceso culmine en el 2007, según lo estableció la ley antes mencionada.

Muchas provincias y distritos por fusionar

De conformidad al volumen poblacional que establece la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial, muchas de las provincias y distritos del país no deberían existir. Al respecto, se estima, por ejemplo, que 6 de cada 10 distritos de la Sierra no cumplen con tener un mínimo de 3,800 personas, que es lo que justificaría su existencia como unidad geo-política.

Sin embargo, sin incentivos, difícilmente las provincias y distritos optarán por fusionarse.

Esfuerzos no articulados de demarcación territorial y de integración de regiones

Si bien la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial constituyó la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial en la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial, y este tema abarca a la integración de regiones –y en general la organización racional del territorio–, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones estableció que es el CND quien evalúa los expedientes técnicos para los procesos de integración de regiones.

No quedaría claro que estos esfuerzos se estén articulando adecuadamente a fin de evitar inconsistencias en los criterios utilizados para la organización territorial a nivel de provincias y distritos por un lado, y para la integración de regiones, por el otro.

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. Reforzar la difusión de información sobre la integración de regiones, así como promover espacios de diálogo entre los gobiernos regionales, los alcaldes y la sociedad civil en que se discuta ampliamente sobre las ventajas y desventajas de distintas opciones de integración
2. Facilitar a los gobiernos regionales la formulación de los expedientes, para lo cual las entidades públicas que tengan la información actual e histórica requerida deben ponerla a disposición de los gobiernos regionales.
3. Desestimar la aprobación de un Plan de Regionalización que establezca qué regiones debe tener el país, a fin de mantener el enfoque participativo en la definición de las regiones que deben conformarse.
4. Clarificar cómo se implementará la integración de regiones, luego de que ésta sea aprobada en referéndum.
5. Enfrentar el problema de escala de muchas provincias y distritos, para lo cual debería evaluarse la conveniencia de establecer incentivos para su integración.
6. Dar mayor importancia al proceso de demarcación territorial a fin que éste pueda avanzar a un ritmo mayor.
7. Evitar una posible duplicidad de funciones e inconsistencia en los criterios utilizados entre entidades del Poder Ejecutivo vinculadas a la organización del territorio, para lo cual resulta prudente reflexionar acerca de la entidad responsable de evaluar los expedientes técnicos para la integración al interior del Poder Ejecutivo.

II. Transferencias y Acreditación

Uno de los principales componentes del proceso de descentralización consiste en la transferencia a los gobiernos regionales y locales de funciones, programas y proyectos, en el marco de las competencias asignadas en la Ley de Bases de Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, así como demás normas complementarias.

Si bien las transferencias deben enmarcarse dentro de las disposiciones del Sistema de Acreditación recientemente creado, el proceso durante el año 2004 mantuvo el procedimiento establecido en el 2003 para las transferencias en base al cumplimiento de «mecanismos de verificación» para el caso de programas, proyectos o activos, mas no para las funciones, cuya transferencia sí debía ajustarse al Sistema.

1. Disposiciones del Marco Normativo

La Ley de Bases de Descentralización estableció cinco etapas del proceso de descentralización, una etapa preparatoria¹⁷ y cuatro etapas específicas: i) la instalación de los gobiernos descentralizados, ii) consolidación del proceso de descentralización y conformación de macrorregiones, iii) transferencia y recepción de competencias sectoriales y iv) la transferencia de las competencias en educación y salud¹⁸. Sin embargo, conforme se ha desarrollado el proceso de descentralización, las tres últimas etapas se han superpuesto y se vienen desarrollando de forma paralela.

A continuación se presentan las principales disposiciones del marco normativo sobre el tema de acreditación y transferencias, divididas en: i) Transferencias en función de mecanismos de verificación y ii) Transferencias en función del Sistema de Acreditación.

¹⁷ Cuyos plazos fueron modificados por las Leyes N° 27950 y N° 28139.

¹⁸ Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

1. Transferencias en función de mecanismos de verificación

La Ley de Bases de Descentralización estableció que a partir del ejercicio fiscal 2003 debía iniciarse la transferencia a los gobiernos regionales y locales de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión de alcance regional en función de las capacidades de gestión de cada gobierno descentralizado¹⁹.

Esta transferencia, de acuerdo al marco normativo, se inicia con el Plan Anual de Transferencias, elaborado por el CND en función de los planes sectoriales y aprobado por Decreto Supremo con el voto del Consejo de Ministros, a más tardar el 31 de marzo²⁰. Considerando que para el año 2003 y 2004 aún no se contaba con el Sistema de Acreditación operativo, durante estos años los procesos de transferencia se desarrollaron de acuerdo a un procedimiento especial, conforme al cual un gobierno descentralizado podía recibir transferencias siempre y cuando cumpliera con ciertos requisitos denominados mecanismos de verificación.

En el 2003, el proceso se desarrolló con la siguiente secuencia: i) el Plan de Transferencia se aprobó el 2 de abril de 2003²¹, ii) los gobiernos descentralizados presentaron expedientes hasta el mes de julio mostrando el cumplimiento de los mecanismos de verificación y iii) en octubre se aprobó la transferencia a aquellos gobiernos que cumplieron con presentar los requisitos y lograron ser certificados y se dispuso que, para que se hicieran efectivas las transferencias, las instancias que transferirían parte de sus actividades –FONCODES, PRONAA y PROVIAS– debían suscribir convenios de gestión con los cerca de 500 gobiernos locales certificados²².

En el 2004 debía iniciarse la transferencia progresiva de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, turismo, industria y demás competencias sectoriales²³. Para ello, el 12 de mayo se aprobó el Plan de Transferencias 2004, mediante Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, en el que se establecen los bienes, programas y proyectos, así como las funciones sectoriales a ser transferidas y se dispone aquellos casos en que los gobiernos descentralizados debían cumplir previamente con un procedimiento de verificación. Los mecanismos de verificación y el procedimiento a seguir se establecieron en la Directiva N° 002-CND-P-2004 sobre Normas para la Ejecución de las transferencias, del 8 de julio de 2004.

En virtud de lo establecido por ambas normas, el proceso de transferencias de 2004 es diferenciado para las distintas transferencias a realizar:

¹⁹ Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, y Quinta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

²⁰ De acuerdo a lo establecido en el artículo 83° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, modificada por la Ley N° 27902, y la Séptima Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Como se verá más adelante, esta disposición ha sido precisada por el Reglamento de la Ley de Acreditación.

²¹ Decreto Supremo N° 036-2003-PCM.

²² Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y Directiva N° 003-CND-P-2003 sobre Mecanismos de Verificación para ejecución de transferencias. En la Directiva y normas complementarias se estableció el procedimiento de constatación de los mecanismos de verificación, así como los requisitos que los gobiernos descentralizados debían cumplir.

²³ Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- 1) *Programas Sociales ejecutados por PRONAA y FONCODES:* Se dispone la transferencia a 223 municipalidades (entre provinciales y distritales) que en el año 2003 cumplieron con los mecanismos de verificación y cuyos expedientes quedaron pendientes. En este caso la transferencia se haría efectiva, previa firma de convenios de cooperación y de gestión, y de contar con ciertos instrumentos, a partir de enero de 2005.
- 2) *Proyectos de Caminos Rurales-PROVIAS:* Se dispone la transferencia a 38 Institutos Provinciales, previo cumplimiento de los mecanismos de verificación y suscripción de convenios de gestión. La transferencia se haría efectiva a partir del 1 de octubre de 2004.
- 3) *Programas y Proyectos productivos y bienes a Gobiernos Regionales:* Se dispone la transferencia de una serie de programas, proyectos y bienes, previo cumplimiento de mecanismos de verificación establecidos para cada uno de los temas en el Plan. La transferencia se haría efectiva a más tardar el 1 de octubre de 2004.
- 4) *Funciones Específicas para el ejercicio de competencias compartidas:* La norma establece que las funciones específicas se transfieren con cargo al cumplimiento del Sistema de Acreditación.

2. Transferencias en función del Sistema de Acreditación

El Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales tiene por finalidad garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales y optimizar la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos. En el año 2004, se completó el marco normativo del Sistema, con la aprobación de la Ley y su Reglamento²⁴.

Conforme lo establece la Ley, el objetivo del Sistema consiste en i) confirmar la existencia de capacidades de gestión en los gobiernos regionales y locales, para asumir las transferencias, pero además pretende ii) consolidar y ordenar el proceso de descentralización y de modernización de la gestión del Estado, iii) implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada y iv) certificar el efectivo funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional para la conformación de Regiones y la materialización de acuerdos de articulación macrorregional.

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley es que contempla mecanismos para articular la oferta de transferencia de los sectores con la demanda proveniente de los gobiernos regionales y locales. Así, establece que cada sector elaborará, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, una propuesta de Plan de Transferencia de Mediano Plazo y dispone que el proceso de acreditación se inicia con la solicitud de transferencia de los gobiernos descentralizados, la cual sirve para organizar y ejecutar el Plan Anual de Transferencia.

²⁴ Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273, publicada el 9 de julio de 2004. Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, publicado el 16 de noviembre de 2004.

Si bien en los años 2003 y 2004 el CND impulsó que la definición de los Planes Anuales se sustentara tanto en la definición de la oferta de transferencia por parte de los sectores como en la demanda proveniente de los gobiernos descentralizados, con el Sistema de Acreditación esta articulación es imperativa, lo que plantea un reto múltiple para: i) los sectores, ya que deben definir una oferta de transferencia que tenga respaldo en los requerimientos de los gobiernos descentralizados, ii) los gobiernos regionales y locales, quienes deberán identificar, en función de sus respectivos Planes de Desarrollo Concertado y otros documentos estratégicos, qué funciones, proyectos y programas requieren para potenciar el desarrollo en sus respectivas regiones, iii) CND, que deberá articular la oferta y la demanda, para diseñar planes de transferencia que permitan un proceso ordenado.

La Ley y el Reglamento del Sistema precisan el procedimiento general para la aprobación del Plan Anual de Transferencias:

CUADRO N° 6
PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PLAN ANUAL DE TRANSFERENCIAS

Etapas	Responsables	Actividades / Producto	Características del producto	Plazo
1	Comisiones de Transferencia de cada Sector	Plan Anual sectorial a remitir al CND	Debe Contener: - Funciones sectoriales a transferir - Estado situacional (personal, acervo documentario, bienes, entre otros) - Requisitos generales y específicos a cumplir por los gobiernos descentralizados para acreditar - Indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día útil del mes de febrero
2	CND	Plan Anual de Transferencias, que articule los planes sectoriales ²⁵ Presentarlo a PCM	El Plan Anual de Transferencias debe contener: - Funciones, personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes materia de transferencia - Los requisitos generales y específicos - Los indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día del mes de marzo
3	PCM	Aprueba el Plan Anual de Transferencia	Plan Aprobado mediante Decreto Supremo	A más tardar el 6 de abril

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - Decreto Supremo N° 080-2004-PCM

Elaboración: PRODES

²⁵ De conformidad a lo dispuesto por artículo 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para la elaboración de los Planes Anuales de Transferencias, el CND debe tomar en cuenta: i) La capacidad de gestión de cada gobierno regional, ii) las reglas de transparencia y prudencia fiscal y las normas técnicas de los sistemas administrativos del Estado, iii) la inclusión de actividades, programas y proyectos que corresponda recibir de acuerdo a los Planes de Desarrollo Regional así como activos y empresas de ámbito regional, iv) la adopción de medidas que favorezcan la promoción de inversiones, v) la compatibilidad entre los planes de desarrollo regional y las políticas nacionales de desarrollo y vi) evitar transferir recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidad de gasto.

El marco normativo establece que los gobiernos regionales y locales deben cumplir requisitos generales y específicos para demostrar capacidad de gestión, y precisa los primeros (Ver Cuadro N° 7).

CUADRO N° 7
REQUISITOS GENERALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

Gobierno Regional	Municipalidades	
	Menos de 8 UIT o que demuestren no contar con capacidad instalada que soporte la transferencia	Más de 8 UIT
Plan de Desarrollo Regional aprobado conforme a Ley	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan de Desarrollo Municipal Concertado
Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia
Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados	Acta de Instalación y de Sesiones del Consejo de Coordinación Local	Programa de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos
Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de transferencia	Ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado	Plan de Desarrollo de Capacidades
Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Regional		Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Local
Cumplimiento de las normas de prudencia y Transparencia Fiscal		Cumplimiento de las normas de prudencia y Transparencia Fiscal
Plan de Participación Ciudadana		Plan de Participación Ciudadana
Conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones		Sustentación del cumplimiento de la función de fomento de promoción y de la unidad orgánica responsable
Lineamientos de Políticas Sectoriales regionales aprobados por los respectivos Consejos Regionales		Lineamientos de Políticas Sectoriales aprobados por los respectivos Consejos Municipales
Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, desarrollados de acuerdo a las competencias solicitadas		Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, desarrollados de acuerdo a las competencias solicitadas
		Programa de Inversiones superior o igual al 50% de la transferencia del FONCOMUN

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - Decreto Supremo N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

Además de los requisitos generales, los gobiernos descentralizados deberán cumplir con requisitos específicos por cada competencia, función, proyecto o programa a ser transferido. Estos requisitos serán establecidos en el Plan Anual de Transferencia y deberán observar los siguientes criterios relacionados con la materia a ser transferida: i) formación y capacitación de los recursos humanos, ii) implementación de infraestructura necesaria y iii) la normatividad administrativa en términos de organización requerida para el ejercicio de lo transferido.

El proceso de acreditación contempla que el procedimiento de certificación de los requisitos generales y específicos pueda ser realizado por instituciones independientes autorizadas por el CND²⁶.

CUADRO N° 8
PROCESO DE ACREDITACIÓN

Pasos		Responsables	Período
1	Plan Anual de Transferencia aprobado por Decreto Supremo	CND y PCM	Hasta el 6 de abril
2	Gobiernos Descentralizados presentan al CND solicitud formal de transferencias	Gobiernos Descentralizados	A partir de la publicación del decreto supremo
3	Sectores suscriben convenios de cooperación para brindar capacitación y asistencia técnica según función solicitadas ²⁷	Sectores y CND, Gobiernos Descentralizados	Hasta el último día hábil del mes de abril
4	Procedimiento de certificación	CND o entidades certificadores	Meses de agosto y septiembre
5	Acreditación	CND	Mes de octubre
6	Resolución de controversias	CND	Mes de noviembre
7	Transferencia efectiva mediante actas de entrega y recepción y dación de Decretos Supremos.	Sectores/CND	A partir del 1 de enero del año siguiente

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - Decreto Supremo N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

²⁶ Por Resolución Presidencial N° 086-CND-P-2004, del 1 de diciembre de 2004, se abrió el registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND.

Por Resolución Presidencial N° 006-CND-P-2005, del 17 de enero de 2005, se inscribió a 50 instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras.

²⁷ Cabe señalar que el Reglamento precisa que la asistencia técnica y capacitación de los Sectores, en el marco de Convenios de Cooperación, no interrumpe los plazos para la acreditación ni para la efectivización de las transferencias.

Otro aspecto en el que incide la Ley, es en el uso de indicadores para medir la ejecución de las funciones transferidas. Así, el artículo 9º de la Ley establece los criterios para la elaboración de los indicadores de gestión. Estos criterios disponen que los indicadores deben medir: i) la gestión de los servicios: cobertura, calidad y costos de los servicios, ii) gestión interna, iii) aspectos fiscales, iv) competitividad y desarrollo económico, v) participación ciudadana, vi) acceso a la información y transparencia en la gestión y vii) compatibilidad de los planes de desarrollo regional con las políticas nacionales de desarrollo.

El Reglamento entrega al CND la responsabilidad de definir qué indicadores deberán cumplir los gobiernos descentralizados para acceder a las transferencias y de administrar un Sistema de Información para la gestión pública descentralizada orientado a medir la capacidad de gestión del gobierno nacional y gobiernos descentralizados, el cual deberá implementar y organizar a más tardar en marzo del 2005.

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de indicadores, el Reglamento establece que corresponde a la Contraloría General y los órganos de control de los gobiernos descentralizados verificar, entre otros, la ejecución de las funciones sectoriales transferidas y por tanto el ejercicio pleno de las competencias asignadas por ley, así como la adopción de medidas para mejorar las capacidades y el desempeño de la gestión²⁸.

Finalmente, el Reglamento del Sistema dispone el redimensionamiento de la gestión estatal en el marco del proceso de transferencia, que establece que los sectores dictarán las disposiciones mediante las cuales adecuarán sus instrumentos institucionales y de gestión a la efectivización de las transferencias. De esta manera se ubica al proceso de descentralización en el contexto de la reforma del Estado.

2. Balance del 2004

Creación del Sistema de Acreditación

El principal avance en este aspecto durante el año 2004 fue la creación del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales mediante la publicación de la Ley el 9 de julio y el 16 de noviembre de su Reglamento. Si bien se destaca la relevancia de contar con el marco normativo para la aplicación del Sistema, se considera importante evidenciar la escasa voluntad de concertación en la aprobación del mismo.

Se entiende que a partir de la entrada en vigencia de la ley, el Sistema de Acreditación regirá las transferencias tanto de las funciones como de los proyectos y programas a los gobiernos descentralizados, toda vez que, a diferencia de los mecanismos de verificación, el Sistema sí busca que sean las capacidades y desempeño de los gobiernos regionales y locales los que

²⁸ Tercera Disposición Final, Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales

determinen si se debe o no realizar la transferencia. Sin embargo, el CND tendría la interpretación que el Sistema sólo sería aplicable a las transferencias de funciones más no a la de proyectos y programas, ya que existirían, según ellos definen, «dos vertientes» para el proceso de transferencia, una referida a transferencia de funciones, donde resulta aplicable el Sistema de Acreditación, y otra de programas y proyectos, cuya transferencia es posible luego del cumplimiento de mecanismos de verificación.

Dicha interpretación significaría que los gobiernos descentralizados deban desarrollar dos tipos de procesos, uno ajustado al Sistema y otro a mecanismos de verificación, según se trate de funciones o programas y proyectos. Además, implicaría la necesidad de establecer dos sistemas de indicadores, de certificación o verificación -dependiendo de la vertiente-.

Teniendo en cuenta la existencia de esta interpretación, se considera esencial que se dé un diálogo entre el CND, los sectores, y los representantes de los gobiernos descentralizados así como de organizaciones privadas vinculadas con el proceso, para concertadamente definir el tema. En las discusiones en que se ha podido participar en las últimas semanas, se ha visto que la interpretación de «dos vertientes» antes señalada no es compartida por los distintos actores, principalmente por dos aspectos, el primero porque el marco normativo del proceso de transferencia no hace diferenciación o excepción alguna y por el contrario en el Plan Anual de Transferencia 2004 se dispone que *«los Sectores del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales involucrados, y el Consejo Nacional de Descentralización en lo que le resulte aplicable, quedan encargados de la ejecución del Plan...para lo cual, deberán cumplir, según el caso, con las disposiciones... del Sistema de Acreditación»* y *«La acreditación del resto de Gobiernos Locales para la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria y Proyectos de Infraestructura Social y Productiva se continuará de acuerdo a lo que establezca la Ley del Sistema Nacional de Acreditación»*²⁹.

Si bien resultaría entendible que a los expedientes de transferencia que se presentaron cuando sólo existían mecanismos de verificación no les sean aplicables las normas del Sistema de Acreditación³⁰, a fin de no perjudicar a determinado grupo de gobiernos descentralizados, ello no resultaría aplicable a los procesos iniciados estando en vigencia el Sistema.

El segundo aspecto, y probablemente el más importante, es que no es recomendable separar las funciones de los programas y proyectos, teniendo en cuenta que uno de los mecanismos para que las primeras se ejerzan son precisamente los programas y proyectos. Así, no resultaría adecuado que por ejemplo un gobierno regional no haya solicitado o no cuente con la función de promoción agraria, mas sí tuviera a su cargo la gestión de programas y proyectos de promoción en este campo. A ello, habría que agregar que los gobiernos descentralizados tendrían mayores incentivos para gestionar la transferencia de programas y proyectos antes

²⁹ Artículo 3º y Parte I, sección A-1, respectivamente, del Plan Anual de Transferencia, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2004-PCM

³⁰ Ello ha sido previsto por la primera disposición transitoria y final de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, «Las transferencias en proceso de ejecución se rigen por las normas aprobadas por el Consejo Nacional de Descentralización y los respectivos sectores con anterioridad a la presente ley».

que la de las funciones, ya que los primeros pueden ser acompañados de recursos económicos mayores.

El proceso de transferencia estaría perdiendo de vista su principal objetivo: lograr la mejora de los servicios que se brindan a los ciudadanos.

El proceso de descentralización busca acercar la toma de decisiones a los niveles regional y local, a fin de que se tomen mejores decisiones, en función de la realidad y necesidades de la población de las distintas regiones, provincias y distritos del país.

Así, el proceso de acreditación y transferencia debe buscar mejorar la calidad de los servicios, adecuando y orientando la gestión descentralizada de los mismos, para lo cual resulta fundamental desarrollar capacidades en los gobiernos descentralizados y, cuando corresponda, reestructurar lo que se transferirá a fin de evitar arrastrar las deficiencias de gestión que hayan venido dándose en el nivel nacional.

Al respecto, será importante definir con claridad los conceptos de competencia, funciones, atribuciones, programas y proyectos así como la distribución de la responsabilidad del Estado en sus tres niveles de gobierno, en el marco de un nuevo arreglo institucional descentralizado para la gestión de los servicios. Sólo así habrá claridad respecto de qué en específico transferir y de cómo se interrelacionará el trabajo en el nivel local, con aquel de los niveles nacional y regional. Concordante con lo anterior, será importante determinar la jerarquización de los activos del Estado según niveles de gobierno³¹.

Sobre este punto, durante el 2004 el Congreso discutió un Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, sin lograr un acuerdo para aprobar la propuesta. Esta norma podría ser una oportunidad para definir las relaciones y corresponsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, a fin de orientar las transferencias en el marco de una nueva estructura del Estado en el nivel nacional.

La adecuada gestión descentralizada de servicios, requiere: (i) la evaluación previa de capacidades para gestionar aquello que se recibirá –y no la verificación de aspectos no relacionados con la gestión–; (ii) lineamientos y orientaciones sobre cómo gestionar lo transferido en un contexto descentralizado; y, (iii) el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y locales con capacitación y asistencia técnica para cumplir con las nuevas responsabilidades que se les transfieren.

Respecto a este último punto, se considera importante señalar que la transferencia no se agota en la mera recepción por parte de los gobiernos descentralizados de la función, programa o proyecto, sino que debe garantizarse un acompañamiento a éstos para facilitar la transición y garantizar un mínimo de calidad en los servicios que se brindan a la ciudadanía.

³¹ Si bien en marzo de 2004 el Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 023-2004-PCM sobre Jerarquización de Bienes del Estado, éste se limita a recordar qué activos son de cada nivel de gobierno y dispone que también serán considerados como activos del nivel regional o local, según sea el caso, aquellos activos que transfiera el gobierno nacional. Así, seguiría pendiente establecer precisiones respecto de qué bienes corresponden a cada nivel de gobierno.

En esa línea, cabe señalar que durante los años 2003 y 2004 el proceso de transferencia estuvo condicionado al cumplimiento por parte de los gobiernos descentralizados de mecanismos de verificación, que estuvieron orientados principalmente a la constatación del cumplimiento de requisitos formales –de temas administrativos– mas no a la existencia en los gobiernos descentralizados de capacidades mínimas para la gestión de aquello que se les transferiría.

Otro aspecto a tomar en cuenta sobre esta tendencia es lo establecido en la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación en el sentido de establecer requisitos menores para aquellos gobiernos locales que demuestren documentadamente que no cuentan con capacidad instalada que soporte la transferencia. Con ello, se estaría pensando transferir competencias a aquellos que sustenten no tener las capacidades necesarias para recibirlas, dejando de lado por tanto el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda al ciudadano. Este es un aspecto que requiere de una clarificación que reoriente el proceso.

En cuanto a las transferencias en el 2004, la demora en la aprobación y reglamentación del Sistema habría tenido implicancias en la suspensión del proceso este año, como se señala en los puntos siguientes. Para facilitar la comprensión de los hallazgos sobre las transferencias, en el Cuadro N° 9 se presenta un cuadro comparativo de lo que fue aprobado en los años 2003 y 2004 para ser transferido y el número de gobiernos descentralizados que fueron certificados.

Transferencia de FONCODES y PRONAA a los gobiernos locales se mantuvo en suspenso durante el año 2004

En el 2004 no se dio un nuevo plazo para que los gobiernos locales que no presentaron expedientes en el 2003 pudieran hacerlo. Así, el Plan Anual de 2004 aprobó la transferencia de FONCODES y PRONAA para aquellos gobiernos locales que presentaron mecanismos de verificación en el 2003, y estableció expresamente que la *«acreditación del resto de Gobiernos Locales para la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria y Proyectos de Infraestructura Social y Productiva se continuará de acuerdo a lo que establezca la Ley del Sistema Nacional de Acreditación que para tales efectos apruebe el Congreso de la República»*³².

En el caso de los gobiernos locales a los cuales se considera en el Plan, se establece que las transferencias de los programas mencionados recién se harían efectivas a partir del 1 de enero de 2005 y previa suscripción de convenios de gestión³³. Lo que en rigor significa que no hubo transferencias de estos programas durante el 2004.

³² Establecido en la parte I.a.1 del Plan Anual de Transferencias 2004, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2004-PCM sobre transferencia de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y Proyectos de Inversión de Infraestructura productiva de alcance regional.

³³ Cabe señalar que la norma citada en la nota anterior establece que durante el año 2004 los Gobiernos Locales acreditados participarán en: i) PRONAA, a través de la definición de los planes de adquisiciones, la refocalización, el planeamiento de los sistemas de distribución, la supervisión de la operación y resultados de los programas y los procesos de adquisición y ii) FONCODES en identificación y priorización de las inversiones en el marco de sus Planes de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo y definición de la modalidad de ejecución, selección de los operadores y seguimiento y ejecución.

CUADRO N° 9
TRANSFERENCIAS 2003-2004 Y GOBIERNOS ACREDITADOS

Nivel de Gobierno	Programa o Proyecto	Transferencias 2003		Transferencias 2004	
		Gobiernos a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados	Gobiernos a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados
Regional	Proyectos Especiales de INADE a Gobiernos Regionales	9	8	7	Ninguna
	Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Departamentales de PROVIAS RURAL (MTC)	12	12 ³⁴		
	Proyectos de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía	17	17 ³⁵		
	Proyecto PROALPACA			3	Ninguna
	14 Proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria			12	Ninguna
	384 Equipos mecánicos del Ministerio de Transportes			24	8
	Plan Copesco, del Mincetur			1	1
	4 Embarcaderos lacustres y 5 fluviales, del MTC			2	1
Local	Programas de Complementación Alimentaria de PRONAA	194	67 certificadas/ 64 firmaron convenios de gestión	127	58 ³⁶
	Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS RURAL a Municipalidades Provinciales	22	22 ³⁷	38	36 institutos provinciales: 22 creados en el 2003 y 14 en el 2004
	Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR ³⁸	29	29		
	Proyectos de Infraestructura Social de FONCODES a Municipalidades Distritales	498	241	257	165

Fuente: Planes Anuales de Transferencia 2003 y 2004 así como consultas al CND, sectores y gobiernos regionales y locales

Elaboración: PRODES

³⁴ Este número comprende los cuatro gobiernos regionales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 8 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por PROVIAS RURAL del MTC.

³⁵ Es importante precisar que durante el año 2003 el Ministerio de Energía y Mina suscribió Acuerdos de Gestión con los Gobiernos Regionales, tanto con los 17 en los cuales se estaban ejecutando proyectos como con los 9 restantes. En el marco de estos Acuerdos, durante el 2004 el MINEM desarrolló actividades de capacitación y asistencia técnica.

³⁶ Cabe señalar que el CND ha manifestado que la Municipalidad Provincial de Lima fue acreditada, mas no figuraba en el Plan Anual de Transferencia 2004

³⁷ Este número comprende los 12 gobiernos locales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 10 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por el CND.

³⁸ ORDESUR fue desactivado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-VIVIENDA, 9 de agosto de 2003.

Lecciones aprendidas a tener en cuenta en futuros procesos de transferencias

Si bien anteriormente se señala que el proceso de transferencia de programas y proyectos sociales y de infraestructura se mantuvo en suspenso durante el 2004, a dos años de iniciado el proceso de transferencia, es muy importante tener en cuenta los procesos desarrollados a la fecha así como la gestión descentralizada de lo transferido, a fin de obtener lecciones que puedan colaborar al diseño e implementación de las futuras transferencias.

Al respecto, la transferencia de los proyectos de PROVIAS RURAL ha sido una de las experiencias más destacables. Algunas de las razones están vinculadas al diseño propio del programa, el cual plantea un esquema de distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto al mantenimiento de la infraestructura vial. Así, están claramente definidas las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno y, para el adecuado aprovechamiento de las economías de escala, se ha optado por promover la creación de los Institutos Viales Provinciales.

Por otro lado, a la fecha se han obtenido lecciones interesantes de la gestión descentralizada de los programas alimentarios transferidos, que merecen ser tomadas en cuenta. Entre ellas: i) las posibilidades reales de estos programas en incidir en el fomento de las economías locales a través de compras a productores locales, ii) la importancia de utilizar modalidades de experiencias piloto para repensar o rediseñar los programas, iii) la necesidad de fomentar el asociacionismo y enfoque territorial y iv) la conveniencia de revisar el marco normativo para facilitar una gestión descentralizada³⁹.

Asimismo, si bien se conocía que las capacidades de los gobiernos locales son heterogéneas a nivel nacional, las experiencias de gestión han demostrado que no se debe sobrevalorar ni subestimar estas capacidades, sino que se debe garantizar asesoría técnica en todo el proceso para superar las posibles debilidades y potenciar las fortalezas de los gobiernos receptores. Así, la asesoría técnica ha probado ser una herramienta fundamental para la gestión descentralizada⁴⁰.

Se recomienda mirar más a fondo tanto las experiencias de transferencias exitosas como las de gestión descentralizada, para obtener lecciones, sean negativas o positivas, que colaboren a que los futuros procesos de transferencia se desarrollen de forma ordenada y permitan a los gobiernos descentralizados brindar mejores servicios a sus ciudadanos.

Además, se recomienda tener en cuenta los procesos anteriores así como un enfoque territorial de la provisión de servicios, a fin de construir sobre lo avanzado y mejorar y fortalecer la institucionalidad existente de los gobiernos descentralizados. Por ejemplo, los sectores debe-

³⁹ «Transferencias de los programas de complementación alimentaria: Una primera mirada al proceso de descentralización de los programas sociales», Informe elaborado por la Dirección de Descentralización, Concertación y Participación Social del MIMDES, noviembre de 2004, pag. 80 y 81.

⁴⁰ Op cit, pag. 80

rían tener en cuenta a los Institutos Viales Provinciales para el caso de transferencias de proyectos de infraestructura local⁴¹.

Lento avance en las transferencias a los gobiernos regionales de programas y proyectos de inversión productiva regional

En el caso de gobiernos regionales, en el 2003 se efectivizó la transferencia de 8 de los 9 proyectos de INADE que debían ser transferidos a los Gobiernos Regionales⁴², con excepción del Proyecto Especial Chincas que continuó siendo ejecutado por INADE durante el año 2004⁴³. En el caso de los Proyectos de PROVIAS RURAL, de los 12 gobiernos regionales que debían cumplir con las transferencias, 4 fueron acreditados para recibirlas en el 2003 y 8 lo hicieron en enero de 2004.

Por su parte, el Plan de Transferencia de 2004 dispone la transferencia de proyectos y activos vinculados a inversión productiva: PROALPACA, proyectos ganaderos y proyectos Especiales de INADE. Si bien el Plan de Transferencia 2004 estableció que estos se transferirían a gobiernos regionales a más tardar el 1 de octubre, a fines del 2004 sólo se había transferido maquinaria a 8 Gobiernos Regionales, la parte respectiva del Plan Copesco al Gobierno del Cusco y 2 embarcaderos a Puno. Sin embargo, los 4 proyectos de INADE que debían ser transferidos a 7 Gobiernos Regionales, los de PROALPACA y los proyectos ganaderos, aún no habían sido transferidos.

Parte del retraso se explicaría por el poco interés y voluntad política del gobierno nacional en transferir y de los gobiernos regionales en recibir, lo último debido a que muchas de las transferencias consisten en pasivos con serias limitaciones para contribuir al desarrollo de la región. Este podría ser el caso de los proyectos ganaderos que estarían referidos principalmente a créditos por recuperar para poder luego operar fondos rotatorios o de la maquinaria que en algunos casos se encuentra en muy mal estado.

Ningún avance en las transferencias sectoriales a los gobiernos locales y regionales para el año 2004

De acuerdo al marco normativo, a partir del 1 de enero de 2004 debía iniciarse la transferencia progresiva de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, turismo, industria y demás competencias sectoriales⁴⁴. Pese a ello, en el mes de mayo el Plan de Transferencias 2004 dispuso que la transferencia se efectuaría previo cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Acreditación, el cual no contaba en ese momento siquiera con ley de creación.

⁴¹ Para mayor información sobre los Institutos Viales Provinciales, se recomienda revisar: <http://www.proviasrural.gob.pe/descentralizacion.htm>

⁴² Mediante Decretos Supremos se transfirieron los siguientes proyectos: Olmos-Tinajones, Chavimochic, Majes-Siguas, Tambo-Ccaracocho, Alto Mayo, Chira-Piura, Rio Cachi y Pasto Grande.

⁴³ De conformidad a lo dispuesto por la Novena Disposición Transitoria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004.

⁴⁴ Así lo dispuso la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el mes de noviembre, el Reglamento del Sistema de Acreditación dispuso que se establecerá un ciclo especial del proceso de acreditación para recibir las funciones sectoriales y programas a los que hace referencia el Plan de Transferencia de 2004. Ello supone que en el primer trimestre de 2005 se deberá realizar lo siguiente:

1. El CND establece un ciclo de acreditación que tenga como fecha máxima el 31 de marzo.
2. Se definen los detalles de qué se va a transferir (recursos humanos, presupuestales, bienes, acervo documentario, entre otros) y de los requisitos generales y específicos a cumplir para cada función sectorial.
3. Los gobiernos descentralizados cumplen con el ciclo del proceso de acreditación.
4. A partir del 1 de abril se efectivizan las transferencias.

Queda pendiente ver cómo será el proceso para este año, toda vez que éste está supeditado a lo que se establezca en el ciclo especial de acreditación, el cual en el mejor de los casos haría que las transferencias sectoriales previstas para el 2004 se empiecen a efectivizar en abril del 2005⁴⁵.

Esta definición debería tener en consideración que gran parte de las funciones a transferir vienen siendo ejecutadas por los gobiernos regionales –principalmente por las direcciones regionales que dependen administrativamente de éstos–. A manera de ejemplo, de acuerdo al Plan de Transferencia 2004, las funciones del sector agricultura a transferir son:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria.
- Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región.
- Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las empresas micro, pequeñas y medianas y las unidades productivas orientadas a la exportación.
- Planificar, promover y concertar con el sector privado, la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial.

Se mantiene indefinición sobre las direcciones regionales

De acuerdo a la Ley de Gobiernos Regionales, los directores regionales son elegidos por concurso público y son responsables de la implementación y ejecución de las políticas: en el caso estas sean nacionales, estarán bajo la dirección del Sector y, en el caso que sean regionales, de la gerencia regional correspondiente⁴⁶.

⁴⁵ El 8 de febrero de 2005, mediante Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2005 se dictaron disposiciones para regular el ciclo del proceso de acreditación referente al Plan Anual 2004.

⁴⁶ Duodécima Disposición Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Este esquema de distribución de responsabilidades ha puesto a los directores regionales y a los gobiernos regionales en una posición ambigua, que dificulta la coordinación y organización del gobierno regional en cuanto a la ubicación de las direcciones dentro de su estructura orgánica y funcionamiento integral.

Así, existen dudas sobre la atribución de los gobiernos regionales en temas operativos tales como planeamiento de actividades, disposición de los activos en poder de las direcciones, capacidad para realizar modificaciones internas –por ejemplo fusionar direcciones que no tienen personal ni funciones específicas–, así como contratación y cese de personal.

Si bien la selección de los directores regionales se realizó por concurso público convocado por los gobiernos regionales en coordinación con el gobierno nacional, este mecanismo no ha resultado suficiente para garantizar que los directores respeten una dependencia jerárquica con las gerencias regionales, por el contrario mantienen una tradición centralista al sujetar su accionar a las indicaciones del sector.

A lo anterior hay que agregar que el marco normativo del proceso de transferencia no aclara estas ambigüedades ya que por ejemplo, como se ha señalado, varias de las funciones que se transferirán a los gobiernos regionales son funciones que vienen ejerciendo las direcciones regionales o las gerencias regionales. Por ello, es urgente establecer con claridad la dependencia de las direcciones regionales a los gobiernos regionales, estableciendo cuáles son las atribuciones que éstos tienen sobre aquellas y, de corresponder, las atribuciones de los sectores.

Necesidad de contar con planes de mediano plazo

El proceso de transferencia desarrollado hasta la fecha se ha caracterizado por una falta de planificación y previsión que habría determinado, entre otras cosas, lo siguiente:

- El uso transitorio de mecanismos de verificación en lugar del Sistema de Acreditación;
- Los cambios en la relación de programas a transferir: PRONAMACHCS y uno de los proyectos de INADE⁴⁷ fueron retirados del Plan 2003 que se había aprobado por decreto supremo;
- El suspenso de la transferencia de FONCODES y PRONAA y las funciones sectoriales durante el 2004;
- El incumplimiento de los plazos para aprobar los planes anuales;
- El desfase entre la transferencia de los programas y la transferencia de los recursos.

Por ello, a lo largo del presente Informe se resalta la conveniencia de que el Sistema de Acreditación contemple la existencia de Planes de Mediano Plazo, como instrumentos técnicos que doten de predictibilidad a las futuras transferencias y permitan que los gobiernos descentralizados se preparen para ellas, evitando así la improvisación que ha caracterizado el proceso hasta ahora. No obstante, y como se sustenta en un punto siguiente, el plazo del 31 de diciembre para su elaboración resultaba apretado.

⁴⁷ Nos referimos al Proyecto Especial Chinecas, que fue programado para ser transferido en el 2004.

Asimismo, se considera esencial la participación de organizaciones de la sociedad civil en su formulación así como el establecimiento de mecanismos de ajuste periódicos, a fin de asegurar un Plan de Mediano Plazo concertado que asegure su vigencia en el tiempo.

El Plan de Mediano Plazo podría ser incluso un punto de partida para articular las políticas sectoriales, ya que hasta la fecha las transferencias están planteadas sectorialmente, cuando en el nivel regional y local el enfoque de las políticas es territorial.

Necesidad de una demanda de los gobiernos descentralizados en el marco de instrumentos estratégicos

La articulación entre la oferta de transferencia del gobierno nacional y la demanda de los gobiernos descentralizados que se introduce con la Ley del Sistema de Acreditación plantea a los gobiernos regionales y locales el reto de definir con claridad una agenda en relación a qué responsabilidades, funciones, programas o proyectos desean que se les transfiera. Esta agenda debería tener como punto de partida los respectivos planes de desarrollo concertado y otros documentos estratégicos, a fin de que lo transferido coadyuve a la gestión de los ejes estratégicos de desarrollo identificados por las autoridades y su población.

Asimismo, esta agenda debería ser elaborada concertadamente con las principales organizaciones de la sociedad civil, teniendo siempre en consideración las capacidades con las que cuentan y qué requieren para ejercer lo transferido garantizando la calidad del servicio que se brinda a los ciudadanos.

Sin embargo, a la fecha son pocos los gobiernos descentralizados que están afrontando el proceso de transferencia con una mirada estratégica, solicitando las transferencias en base a decisiones informadas y concertadas.

Importancia de articular demanda de los gobiernos descentralizados con la oferta de los sectores

Como se ha señalado, uno de los aspectos más relevantes de la Ley del Sistema de Acreditación es la obligación de aprobar un Plan de Transferencia de Mediano Plazo que, de acuerdo al Reglamento, sea elaborado por los sectores, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, para posteriormente ser concordado por el CND tomando en cuenta las propuestas que formulen los gobiernos descentralizados.

El Reglamento, publicado el 16 de noviembre, establece que para la elaboración del Plan Quinquenal los gobiernos regionales y locales, así como los sectores, sólo tenían hasta el 31 de diciembre de 2004 para remitir sus propuestas al CND, cuyo Consejo Directivo aprobaría el Plan a más tardar el 31 de enero de 2005⁴⁸.

⁴⁸ Ello, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8º del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación. Cabe señalar que al 21 de febrero este Plan aún no había sido aprobado por el CND

Para esta tarea, entre los meses de noviembre y diciembre el CND desarrolló talleres con los sectores y los gobiernos regionales a fin de compartir con ellos una metodología única para la elaboración de los planes de transferencia de mediano plazo.

Sin embargo, en tan corto plazo, difícilmente los gobiernos descentralizados han podido informarse adecuadamente y formular una propuesta meditada –y discutida con la sociedad civil– sobre qué recibir en los próximos cinco años y probablemente los sectores han afrontado limitaciones para formular adecuadamente un plan para cinco años con el detalle de qué transferirán y los criterios específicos a utilizar para ello. Al respecto, se tiene información que al 31 de diciembre de 2004, sólo un tercio de los sectores y gobiernos regionales y poco más de 20 gobiernos locales presentaron sus propuestas de transferencia para el plan de mediano plazo.

Cabe señalar que el Ministerio de Salud podría tener una propuesta de Plan Quinquenal elaborada adecuadamente en coordinación con gobiernos regionales –más no con los locales– para lo cual ha venido trabajando intensamente desde abril de 2004. La experiencia del sector Salud nos demuestra que, antes de poder definir un plan de mediano plazo, es imprescindible definir responsabilidades según niveles de gobierno, ejercicio que demanda tiempo. Asimismo, requiere la participación de los actores involucrados así como del resto de la sociedad civil.

Por lo anterior, se afirma que en los plazos establecidos en el Reglamento es poco probable que se haya llevado a cabo un proceso concertado para definir los planes a aprobar. En función de lo señalado, se considera más importante concertar adecuadamente el Plan a aprobar, que aprobarlo rápidamente, ya que lo último probablemente desnaturalizaría este instrumento y lo podría convertir en una camisa de fuerza que limite el proceso de transferencia de los próximos cinco años y limite las posibilidades de que se materialice la articulación entre la demanda de los gobiernos descentralizados y la oferta de los sectores.

Según se especificó en el acápite de marco normativo, conforme se ha desarrollado el proceso de descentralización, la transferencia de funciones sectoriales se ha superpuesto a la de competencias en educación y salud. Este es un aspecto que deberá ser tomado en cuenta tanto para la elaboración del Plan de Mediano Plazo como de los Planes Anuales.

Asimismo, sería conveniente que este Plan no se restrinja a señalar qué se transferirá y cuándo, sino que contemple la utilización de mecanismos de gestión compartida que garanticen un acompañamiento de los sectores a los gobiernos descentralizados.

Inconsistencias en los requisitos de acreditación para municipalidades

La Ley del Sistema establece requisitos generales para los gobiernos regionales y las municipalidades, específicamente en los artículos 7º y 8º, que generaron en su oportunidad una confusión, ya que de su lectura no quedaba claro qué requisitos debían cumplir las municipalidades.

El Reglamento zanjó el tema precisando que las municipalidades que no puedan acreditar documentadamente que no cuentan con capacidad instalada para asumir las transferencias o que perciban más de 8 UIT mensuales por concepto de FONCOMUN deben cumplir tanto el artículo 7° de la Ley, con algunas precisiones, así como la segunda parte del artículo 8° (ver Cuadro N° 8). Dicha opción implica que una municipalidad con más de 8 UIT –aproximadamente el 50% de las municipalidades⁴⁹– debe cumplir con el procedimiento general, similar al que se aplica a los Gobiernos Regionales, sólo que con un requisito más (ver Cuadro N° 7).

En relación a la posibilidad de solicitar transferencias a través del cumplimiento de requisitos mínimos si se demuestra que no se cuenta con la capacidad instalada para afrontar la transferencia, como se ha señalado antes, ello no es consistente con el objetivo de brindar mejores servicios a los ciudadanos, y por tanto se sugiere su revisión. Si bien esta posibilidad fue establecida por la Ley, el Reglamento era la norma adecuada para regularla con mayor claridad.

Asimismo, uno de los requisitos previstos, tanto para los gobiernos regionales como para las municipalidades con más de 8 UIT, es el cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal. De acuerdo al Reglamento, el MEF debe remitir al CND la relación de gobiernos locales que cumplen con las reglas fiscales, evaluación que se realizará con información del año anterior al Plan Anual de Transferencia⁵⁰.

Al respecto, este requisito plantea dos inquietudes. De un lado, sólo cerca del 50% de municipalidades cumplen con las tres reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal para los gobiernos locales⁵¹; y el porcentaje será sin duda menor al tomar en cuenta las reglas establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Descentralización Fiscal⁵². Si bien es deseable el saneamiento de las finanzas municipales, resultaría poco apropiado que la manera de promover su saneamiento sea restringiendo el acceso de las municipalidades a las transferencias, más aún si se considera que la Ley de Descentralización Fiscal establece la posibilidad de que se planteen medidas correctivas, luego de que presenten sus informes multianuales de gestión fiscal.

Precisamente en relación a ese punto, se genera la segunda inquietud, referida a la información que deberá remitir el MEF al CND para que pueda evaluar el cumplimiento de este requisito, ya que el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación no toma en cuenta que, de acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal, recién al 31 de diciembre del año 2005 los gobiernos regionales y locales deberán presentar un Informe Multianual de Gestión Fiscal al MEF donde se evaluará la situación financiera actual y se plantearán -si fuese necesario- las medidas correctivas⁵³.

⁴⁹ Información obtenida de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe/dnpp/gobierno_local

⁵⁰ De acuerdo al literal e) del artículo 21.2 del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273, aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

⁵¹ De acuerdo al Informe «Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal», elaborado por el Banco Mundial.

⁵² Para mayor detalle, revisar lo referido a Financiamiento de Gobiernos Regionales y Locales en este Informe de Balance

⁵³ Segunda Disposición Transitoria y Complementaria, de la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955

Finalmente, es importante mencionar que el Reglamento obvia un requisito establecido en la Ley para las municipalidades, referido a la Ejecución Presupuestal superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado⁵⁴. Esta omisión podría generar confusión sobre si el requisito debe o no cumplirse, teniendo en cuenta que está recogido en la Ley.

Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación realiza aportes al proceso, pero deja vacíos

Como se señalara anteriormente, el Reglamento zanja la confusión entre los artículos 7° y 8° de la Ley del Sistema de Acreditación sobre qué requisitos aplicar a las municipalidades, y establece el procedimiento a seguir por los gobiernos descentralizados para acceder a las competencias.

Asimismo, dispone en la primera disposición final el redimensionamiento de la gestión estatal del nivel nacional en el marco del proceso de transferencia, al establecer que los sectores dictarán las disposiciones mediante las cuales adecuarán sus instrumentos institucionales y de gestión a la efectivización de las transferencias, de tal forma que se enmarca a este proceso en uno más amplio referido a la reforma del Estado.

Sin embargo, cabe señalar que entre las grandes complejidades que aún no han sido resueltas se encuentra la posibilidad de generar duplicidades en el gasto en el nivel nacional –por transferencias a ciertos gobiernos y no a otros– así como la dificultad de transferir los recursos humanos cuando éstos realizan dos o tres funciones a la vez, las cuales no serán transferidas a un solo gobierno sino a más de uno. Otro punto que tampoco ha quedado claro es quién asume al personal pasivo de las entidades.

Temas adicionales por precisar, además de los señalados en el punto anterior, sobre inconsistencias de los requisitos para las municipalidades, son los siguientes:

- Características que deberán tener los requisitos específicos de los sectores, a fin de evitar que se conviertan en una barrera para las transferencias. Ello por cuanto resulta importante garantizar que éstos se determinen en función de criterios técnicos. Al respecto, algunos especialistas recomiendan que las normas no permitan

⁵⁴ El artículo 8° del Reglamento textualmente dice: «[...] Las Municipalidades que se encuentran en el rango de la percepción mínima de 8 UIT por concepto de FONCOMUN o que no cuenten con la capacidad instalada que soporte la transferencia solicitada, deben acreditar los siguientes requisitos mínimos simplificados:

- a. Plan de Desarrollo Municipal Concertado y Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia, aprobados conforme a Ley.
- b. Acta de Instalación y de Sesiones del Consejo de Coordinación Local.
- c. Ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado. Las Municipalidades, que perciban más de 8 UIT por concepto de FONCOMUN, deberán acreditar, además de los requisitos antes señalados, los siguientes:
- d. Cumplimiento de obligaciones de rendición de cuentas y Transparencia Fiscal.
- e. Presupuesto de Inversiones superior o igual al 50% de la transferencia del FONCOMUN.»

una discrecionalidad muy amplia a los sectores para determinar los requisitos específicos para la transferencia de funciones, programas y proyectos, ya que éstos podrían constituirse en una «valla» que suba y baje según criterios políticos, dejando de lado los técnicos.

Al respecto, el CND ha manifestado que viene trabajando estrechamente con los sectores para que los requisitos sean razonables y se sustenten en criterios técnicos.

- Relación entre incumplimiento en los indicadores y las futuras transferencias y, de ser el caso, precisión sobre cuáles transferencias podrían verse afectadas. Si bien se establece que se tomará en cuenta el cumplimiento de indicadores para evaluar futuras transferencias, no se precisa, por ejemplo, quedarán en suspenso futuras transferencias por el incumplimiento, si se suspenderá únicamente la transferencia vinculada directamente al indicador o aquella vinculada con el sector, entre otras alternativas.

Asimismo, no queda claro quién se hará cargo de la evaluación del cumplimiento de los indicadores, si el CND porque tiene a su cargo el Sistema de Información, los sectores o la Contraloría en virtud de lo dispuesto por el Reglamento⁵⁵.

- Momento en que los gobiernos descentralizados remiten al CND el sustento de los requisitos generales y momento en el que remiten el de los específicos.

⁵⁵ Ver Tercera Disposición Final del Reglamento de la Ley de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. El proceso de acreditación y transferencia debe estructurarse alrededor de su objetivo principal: contribuir a que el Estado brinde mejores servicios a los ciudadanos. Por tanto, debe evitarse que la acreditación se convierta en un proceso de verificación de instrumentos administrativos o que se constituya en un mecanismo de freno a la descentralización. Por el contrario, debe más bien garantizar la gradualidad del proceso y la existencia de incentivos para que los gobiernos descentralizados mejoren su desempeño.
2. El Plan de Mediano Plazo que apruebe el CND debe dotar de predictibilidad al proceso y garantizar la articulación entre la demanda de los gobiernos regionales y locales y la oferta de los sectores, en una perspectiva de continuidad y sostenibilidad del proceso.
3. Los sectores deben brindar orientaciones a los gobiernos regionales y locales para la gestión descentralizada de las competencias, funciones, proyectos y programas que reciban, y garantizar el acompañamiento a los gobiernos descentralizados luego de la transferencia con capacitación y asistencia técnica.
4. Evaluar lo avanzado en el proceso de transferencias, a fin de extraer lecciones que beneficien las decisiones futuras sobre el proceso.
5. Precisar la definición de conceptos clave como competencia, función, atribución y programa, así como establecer con claridad qué responsabilidades y activos corresponden a cada nivel de gobierno, velando por una gestión articulada de los tres niveles. Una oportunidad para aclarar los conceptos podría ser la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del nivel nacional, en tanto que en el Plan de Mediano Plazo podría precisarse qué en específico corresponderá a cada nivel.
6. Es recomendable que el CND evalúe la conveniencia de establecer un proceso especial para las transferencias pendientes del Plan Anual de Transferencias 2004, de conformidad al Reglamento del Sistema de Acreditación, a fin de evitar un proceso paralelo y un doble esfuerzo de los gobiernos regionales y locales, en un corto periodo de tiempo.
7. Además, es recomendable que el CND discuta abiertamente la opción de considerar dos vertientes para el proceso de transferencias, una para programas y proyectos y otra para funciones sectoriales.
8. Los gobiernos descentralizados deben formular una priorización clara de las responsabilidades que desean que se les transfieran, que debe basarse en los objetivos estratégicos de sus Planes de Desarrollo Concertado.
9. Es urgente que se defina con claridad que las direcciones regionales dependen únicamente de los gobiernos regionales, estableciendo cuáles son las atribuciones que éstos tienen sobre aquellas.

10. El CND, el MEF y los Sectores deben actuar articuladamente, a fin de garantizar que las competencias y los recursos sean transferidos conjuntamente.
11. El Sistema de Información, a cargo del CND, debe servir para evaluar el cumplimiento de los indicadores de gestión que se establezcan para las funciones transferidas y debe precisar los efectos de estos indicadores sobre futuras transferencias. Los indicadores deben promover la mejora de capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados.
12. Asimismo, este Sistema debe servir para monitorear y evaluar de manera permanente el proceso de transferencias y acreditación, a fin de retroalimentar a los actores del mismo oportuna y adecuadamente. Para ello será conveniente contar con una línea de base que permita medir los resultados que se vayan alcanzando y dar especial énfasis al uso de indicadores que midan la gestión de los servicios en cuanto a cobertura, calidad y costos.
13. Revisar las inconsistencias e imprecisiones en relación a los requisitos para la acreditación y evaluar posibles soluciones: cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal, criterios para establecer los requisitos específicos, momento de cumplir con los requisitos generales y específicos, caso de los gobiernos locales que no cuenten con capacidad instalada que soporte la transferencia y relación entre incumplimiento en los indicadores y las futuras transferencias. Ello, a través de la modificación del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación o mediante la publicación de normas complementarias.
14. Los sectores deberán trabajar en su redimensionamiento, de tal manera de asegurar que los recursos financieros, humanos y materiales de las funciones a transferir realmente sean trasladados a los gobiernos descentralizados.
15. Es necesario que el CND dé mayor difusión al proceso de transferencia para así velar por una toma de decisiones informada por parte de los distintos actores.
16. Se recomienda mirar más a fondo las experiencias de transferencias exitosas y de gestión descentralizada, para obtener lecciones y enriquecer los futuros procesos, así como aplicar cuando sea posible un enfoque territorial antes que sectorial de los proyectos y programas a transferir.
17. Debe establecerse una política de concertación entre el CND y los gobiernos descentralizados, entidades privadas involucradas y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar consensos mínimos sobre un tema tan relevante como las transferencias.

Desarrollo y

III. Fortalecimiento de Capacidades

Existe consenso en los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización sobre la necesidad de desarrollar y fortalecer las capacidades tanto de los gobiernos regionales y locales como de la sociedad civil para afrontar los retos que el proceso implica.

A fin de atender esta necesidad, será importante que la capacitación y asistencia técnica que se desarrolle sea de calidad y que responda a las necesidades de conocimientos, manejo de herramientas y desarrollo de capacidades de gobierno, gestión y vigilancia social, adecuados en contenidos y oportunidad para las autoridades, profesionales y representantes de la sociedad civil.

Así, será importante fomentar la creación de un mercado de servicios para este tema en el interior del país, para lo cual un paso previo es desarrollar capacidades en las entidades que brindan servicios de capacitación y asistencia técnica.

Se considera importante precisar que el enfoque de este balance está en reflexionar sobre los avances en cuanto al fortalecimiento de capacidades en el contexto del proceso de descentralización y en el marco de ejes clave como gestión de proyectos, programas o funciones transferidas, procesos de planeamiento participativo, sistemas administrativos que soporten el proceso de descentralización, entre otros, antes que sobre capacidades generales de los funcionarios, más vinculadas con la gestión y administración pública.

1. Disposiciones del Marco Normativo

Importancia del desarrollo de capacidades en el proceso de descentralización

Teniendo en cuenta que el proceso de descentralización tiene como uno de sus fines primordiales mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda a sus ciudadanos, es imprescindible fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para dar respuesta a las demandas ciudadanas y mejorar la gestión de las competencias transferidas.

De conformidad al marco vigente, los gobiernos descentralizados requerirán desarrollar capacidades para poder recibir transferencias de competencias⁵⁶, así como para ejercerlas adecuadamente. Al respecto, el fortalecimiento de capacidades cobra especial impulso con el Sistema de Acreditación, que comprende como parte del mismo a la capacitación y asistencia técnica para que los gobiernos descentralizados reciban y ejerzan las funciones que les sean transferidas⁵⁷.

Cabe señalar que las capacidades a desarrollar no se restringen a las competencias a recibir, sino que incluyen también la aplicación de los sistemas administrativos, tales como presupuesto, contabilidad, tesorería, adquisiciones, entre otros, toda vez que la adecuada aplicación de estos sistemas será el soporte para que los gobiernos regionales y locales gestionen las nuevas competencias que reciban.

Plan de capacitación y asistencia técnica en gestión pública

El artículo 86° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que el CND formule el Plan de Capacitación en Gestión Pública, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar un proceso ordenado de transferencias.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Plan de Capacitación en Gestión Pública debe incluir los siguientes aspectos⁵⁸:

- Fortalecimiento de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública;
- Actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos;
- Adopción de sistemas electrónicos de procesamiento de información que permitan disponer de información relevante y oportuna para la toma de decisiones adecuadas de gobierno y administración; y,
- Fortalecimiento de las capacidades de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.

Se considera importante precisar que las normas que regulan el Plan de Capacitación sólo hacen referencia a los gobiernos regionales. Sin embargo, la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, al disponer que, en la Etapa Preparatoria del proceso de descentralización, el Ejecutivo se encarga del Plan de Capacitación a nivel regional y municipal, permite ampliar esta disposición a los gobiernos locales.

Así, en el año 2004, el CND elaboró un Plan que incluye tanto aspectos de capacitación como de asistencia técnica para los gobiernos regionales y locales, que fue refrendado mediante

⁵⁶ Artículo 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

⁵⁷ Artículo 2° de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273

⁵⁸ Artículo 87° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

decreto supremo bajo el nombre de «Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales»⁵⁹.

El citado Plan establece, para un horizonte de tres años, el marco general y las bases directrices para el desarrollo de las acciones de capacitación y asistencia técnica que formulen y lleven a cabo las instituciones del Estado, y busca servir como orientador de las actividades de las entidades privadas que intervienen en el proceso de descentralización.

Como público objetivo en el ámbito de los gobiernos regionales y locales, el Plan comprende a:

- Autoridades Políticas: Presidente, Vicepresidente, Consejeros Regionales, Alcaldes y Regidores;
- Funcionarios: Gerente General, Gerentes, Directores Sectoriales y Gerentes y Directores Municipales;
- Servidores: personal profesional y técnico en general; y,
- Líderes: directivos de organizaciones de la sociedad civil, empresariales, laborales, sociales, universidades y ONG.

En cuanto a las orientaciones para acciones de capacitación, a partir de un diagnóstico de los problemas de la gestión pública regional y local y en base a encuestas realizadas sobre la demanda de los gobiernos descentralizados, el CND identificó las necesidades específicas de capacitación que se presentan en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 10
NECESIDADES DE CAPACITACIÓN DE GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

Principales Necesidades de Capacitación	
1.	Planificación del Desarrollo.
2.	Implementación de la Planificación y Presupuestos Participativos.
3.	Implementación de la Planificación Operativa y Financiera.
4.	Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos.
5.	Competitividad Regional.
6.	Diseño de estrategias y programas para la superación de la pobreza.
7.	Desarrollo de mecanismos de Participación y Vigilancia Ciudadana.
8.	Gestión y promoción de la inversión pública y privada.
9.	Modernización de la Estructura Organizativa
10.	Formulación y Aplicación de Instrumentos de Gestión.
11.	Implementación de los Sistemas de Gestión Pública.
12.	Desarrollo de Sistemas de Información y Gobierno Electrónico.
13.	Desarrollo de la cultura de calidad en los servicios a la comunidad.
14.	Innovación en la prestación de servicios.
15.	Marco legal e institucional de la descentralización.
16.	Regulación de actividades locales y regionales.
17.	Desarrollo del Potencial para la generación de recursos.
18.	Gerencia de servicios locales y regionales.
19.	Simplificación de procesos administrativos y formulación del TUPA
20.	Desarrollo del personal.

Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales
Elaboración: PRODES

⁵⁹ Refrendado mediante Decreto Supremo Nº 021-2004-PCM del 19 de marzo de 2004. De acuerdo a los considerandos del Decreto, el Plan fue aprobado previamente por unanimidad del Consejo Directivo del CND

En el Plan, el CND hizo un esfuerzo por recoger los diferentes temas involucrados en el proceso de descentralización y vincularlos con las etapas del proceso. Así, de acuerdo al Plan, las capacidades que deben ser fortalecidas en función de las etapas del proceso son:

CUADRO N° 11
FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN FUNCIÓN DE ETAPAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Primera Etapa 2003	Segunda Etapa 2004	Tercera Etapa 2005-2006
<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de los instrumentos de gestión - Modernización de los sistemas administrativos - Desarrollo de capacidades para gestión de los programas sociales, infraestructura productiva - Organización de las bases para la conformación de la red de ejecución descentralizada del Plan - Coordinación de acciones con los sectores vinculadas a la transferencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de sistemas electrónicos de gestión - Fortalecimiento de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidades de planificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión 2. Gestión de la equidad y desarrollo de capacidades humanas - Coordinación con los sectores e instituciones vinculadas para el desarrollo de capacidades para recibir y gestionar competencias sectoriales transferidas - Ejecución de actividades a través de la red descentralizada 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de sistemas de gestión modernos, con soportes en redes informáticas, integrando las actividades de los sectores - Desarrollo de las capacidades de gerencia pública - Ejecución de programas para la superación de la pobreza en función de resultados específicos - Aseguramiento de las capacidades de gobierno y optimización de los servicios con transparencia y vigilancia ciudadana - Desarrollo de capacidades para que los gobiernos descentralizados efectúen actividades de capacitación y asistencia técnica a través de instituciones propias

Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales
Elaboración: PRODES

Como estrategia general para su ejecución, el Plan contempla como soporte los siguientes elementos:

1. Los programas de capacitación y asistencia técnica deben ser diseñados de acuerdo a las particularidades de los gobiernos descentralizados.
2. Fortalecimiento de capacidades en función de las etapas del proceso de desarrollo descentralizado.
3. Ejecución del Plan a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades regionales y locales.
4. Definición del rol y responsabilidades de las instituciones participantes, entre ellas de los tres niveles de gobierno, proveedores de servicios y cooperación internacional.
5. Continuidad y sostenibilidad del proceso.
6. Financiamiento compartido.

Por ello, en cuanto a lo referido a los puntos 2 y 3, el Plan dispuso que los proveedores de servicios debían acreditarse, organizándose preferentemente en redes, consorcios y alianzas, así señala que el «CND convocará a nivel nacional a las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harían cargo de la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos descentralizados»⁶⁰.

Rol del CND y los sectores en el desarrollo de capacidades

La Ley de Bases otorga al Consejo Nacional de Descentralización la función de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los gobiernos regionales y locales, así como de brindarles asistencia técnica en materia de inversiones y concesiones⁶¹.

A fin de optimizar el uso de los recursos para la capacitación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el CND homogenizará los contenidos de los programas de capacitación y para tal fin podrá realizar las siguientes acciones⁶²:

1. Convocar a las diversas fuentes de cooperación internacional para integrar sus actividades concordantes con este fin, en un Plan Nacional de Capacitación en Gestión Pública.
2. Formular un Plan de Asistencia Técnica, el cual contendrá por lo menos los siguientes aspectos:
 - Apoyar la elaboración de un banco de datos e indicadores que permitan la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión, dentro de las normas del Sistema Estadístico Nacional.
 - Formular, actualizar y evaluar los planes de desarrollo y los proyectos de inversión.
 - Apoyar a los gobiernos regionales para que al aprobar su organización interna tengan en cuenta la situación de las sub regiones preexistentes y la posible integración de regiones.

Tal como lo se señalara anteriormente, el Ejecutivo optó por aprobar un Plan integral que incluye los temas de capacitación y asistencia técnica, en el que se asigna al CND el rol de coordinar, monitorear y ejecutar el Plan, de manera directa o a través de entidades públicas o privadas que certificará de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Plan.

Ello también es recogido en el Sistema de Acreditación, cuando el Reglamento establece como uno de los pasos del proceso de acreditación que los sectores y el CND brinden capa-

⁶⁰ Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, IV Estrategia General, 4.3. Ejecución a través de alianzas.

⁶¹ Artículo 24º de la Ley de Bases de la Descentralización.

⁶² Artículo 88º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

citación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales que soliciten transferencias⁶³, teniendo prioridad aquellos gobiernos que no obtengan la acreditación.

2. Balance del 2004

Aprobación del Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica

En marzo de 2004, el Ejecutivo, a través de un decreto supremo y en base a la propuesta formulada por el CND, aprobó un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica, que tiene entre sus objetivos generales:

- Servir de soporte al proceso ordenado de transferencia, orientado a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para ejercer a plenitud sus competencias.
- Dar sostenibilidad al proceso de descentralización, fortaleciendo las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales.

El Plan tuvo como punto de partida un levantamiento de información y un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación y asistencia técnica de gobiernos descentralizados que remitieron al CND sus prioridades. Al respecto, el CND ha señalado que se brindó apoyo para la realización de 22 diagnósticos de necesidades de capacitación y asistencia técnica a nivel regional.

Durante el segundo semestre de 2003 y de acuerdo a lo señalado en la presentación del Plan, el CND sometió una primera versión de éste a consulta pública a través de la página web y sostuvo reuniones con entidades públicas y privadas para recoger observaciones y sugerencias.

Escasa implementación del Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica

Si bien se reconoce que se cumplió con la aprobación de un Plan, la implementación de éste durante el año 2004 ha sido limitada.

Entre los factores que explican la limitada implementación del Plan figuran los siguientes:

- El Plan no logra ser una herramienta para optimizar el uso de los recursos destinados a capacitación, principalmente porque no prevé mecanismos flexibles para orientar la oferta de capacitación, reconociendo la heterogeneidad de las prioridades de los gobiernos descentralizados y sociedad civil. Se estima que lo que se requiere es un mecanismo operativo que permita coordinar actividades concretas en función de prioridades previamente concertadas.

⁶³ Artículo 9° del Reglamento. Cabe señalar que el Reglamento acertadamente precisa que la asistencia técnica y capacitación de los Sectores en el marco de Convenios de Cooperación, no interrumpe los plazos para la acreditación ni para la efectivización de las transferencias.

- El Plan recién fue publicado en el 2004, por lo que las orientaciones propuestas para el fortalecimiento de capacidades en la etapa correspondiente al año 2003 debieron haber sido reprogramadas. Teniendo en cuenta que las acciones están planteadas de forma secuencial, todas van a quedar fuera de plazo.
- Tener como punto de partida a las etapas del proceso de descentralización planteadas en la Ley de Bases de Descentralización no resultó lo más conveniente, teniendo en cuenta que se están desarrollando simultáneamente.
- El Plan no habría sido tomado en cuenta por los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización. Al respecto, durante el año 2004, MIMDES emitió un Plan Nacional de Capacitación para la gestión de políticas sociales del sector MIMDES 2004-2006, orientado a profundizar el aporte del MIMDES en torno a las políticas sociales, de forma complementaria al CND y otros sectores sociales.
- El Plan no logra recoger la heterogeneidad de necesidades de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos descentralizados ni de las organizaciones sociales, ni plantea mecanismos para tenerla en cuenta. Las necesidades son distintas entre gobiernos regionales y locales, e incluso entre municipalidades provinciales y distritales, y también según se trate de ámbito urbano o rural.
- El Plan tiene un énfasis muy marcado en lo temático antes que en las capacidades que requieren los gobiernos descentralizados en el marco de determinados procesos, tales como planeamiento concertado, rendición de cuentas, y gestión de programas sociales.

Finalmente, se considera importante recordar lo señalado en el marco normativo respecto de la estrategia de implementación del citado Plan, que preveía como soporte una serie de elementos, entre ellos i) la ejecución del Plan a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades regionales y locales, ii) la definición de roles y responsabilidades de las instituciones participantes y iii) financiamiento compartido. Al respecto, la creación de una red tiene escasos avances, los roles de los distintos actores no están del todo claros y no se ha logrado palanquear el financiamiento de distintas entidades públicas, privadas y de la cooperación hacia una programación concertada.

Acreditación de las entidades proveedoras de servicios sería facultativa

Una de las novedades del Plan Nacional es la referida a la acreditación de los proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica, a quienes se les asignan las siguientes responsabilidades:

- Acreditarse como proveedores de servicios, organizándose preferentemente en redes, consorcios y alianzas.
- Desarrollar y proveer con estándares de calidad los servicios de capacitación y asistencia técnica.
- Desarrollar y proveer servicios en alianzas con instituciones u otros proveedores situados en el ámbito de los gobiernos descentralizados.
- Participar en los mecanismos de coordinación y retroalimentación que se establezcan.

Con este objetivo, en julio de 2004, en la ciudad de Lima, el CND desarrolló un Taller Nacional sobre «Participación de Entidades de Capacitación» en el marco del Plan, orientado a promover la conformación de una Red Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Descentralizada. En el mencionado evento, si bien no quedó claro cómo operaría la red, se identificó la necesidad de que el CND proponga ciertos temas clave a ser priorizados por las distintas entidades de capacitación.

Sobre este punto, se hace necesario revisar la opción planteada en el Plan de crear una red o consorcio de entidades acreditadas, ya que si bien contribuiría a que en el corto plazo se pueda llegar a un número significativo de gobiernos descentralizados, dada la existencia de aproximadamente mil ochocientos gobiernos descentralizados, heterogéneos, esta estrategia no promovería en el mediano plazo la existencia de un mercado de servicios a nivel de las regiones que estimule la mejora constante de las entidades y la competencia por responder mejor a las necesidades de los gobiernos descentralizados y la sociedad civil.

Con una orientación al parecer distinta a lo contemplado en el Plan, el CND se encuentra desarrollando un mapa de las entidades proveedoras de servicios de capacitación y asistencia técnica a nivel nacional y estaría optando porque la acreditación de los proveedores sea facultativa.

Así, en las actividades de capacitación y asistencia técnica podrían participar las distintas entidades existentes –sin necesidad de formar parte de un consorcio– y éstas tendrán el incentivo de brindar mejores servicios a fin de recibir la certificación de su calidad por parte del CND – para así ser más atractivas a los demandantes de servicios–.

En aquellas zonas donde el mapa muestre que no existe oferta de capacitación y asistencia técnica –donde es previsible que las capacidades sean especialmente débiles en los gobiernos descentralizados y la sociedad civil–, se considera conveniente diseñar una estrategia que garantice que la zona no quede desatendida.

Fortalecimiento de capacidades vinculadas a procesos de presupuesto participativo y ausencia de actividades vinculadas a la gestión de lo transferido

El 2004 se ha caracterizado por el desarrollo de procesos de presupuesto participativo en los niveles regional y local del país. Gran parte del esfuerzo de capacitación y asistencia técnica de instancias del gobierno nacional, entre ellas MEF, MIMDES y Defensoría, así como de programas de la cooperación internacional, se han orientado a fortalecer las capacidades de los diferentes actores involucrados en estos procesos.

Al respecto, cabe señalar que en la mayoría de los casos el enfoque de la capacitación y asistencia técnica ha incorporado tanto a los gobiernos descentralizados como a la sociedad civil.

Sin embargo, si bien se reconoce que entidades del gobierno nacional han desarrollado actividades de capacitación vinculadas con los proyectos transferidos, tales como el CND, en su rol rector, el MIMDES, el Ministerio de Energía y Minas y el MTC, entre otros, en el 2004 fue notoria la ausencia de esfuerzos continuos y sostenidos de capacitación y asistencia técnica

que acompañen a los gobiernos descentralizados en la gestión de los proyectos y programas transferidos⁶⁴.

Los esfuerzos desarrollados, principalmente por el nivel nacional, no han cubierto las necesidades de información y capacitación que requieren los gobiernos locales para gestionar estas transferencias. Así, en la mayoría de los casos se carece de lineamientos para gestionar los programas con un enfoque descentralizado y las acciones de capacitación no se complementaron con materiales de soporte ni acciones de asistencia técnica que permitieran un mejor aprendizaje de los participantes a las mismas.

Esfuerzos de articulación de iniciativas para la difusión de orientaciones a nivel nacional

Durante el año 2004, CND, MEF, MIMDES, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Asociación Nacional de Centros, CARE Perú y PRODES unieron esfuerzos a fin de contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización brindando información importante a los gobiernos locales y a la ciudadanía en general, sobre temas clave de la gestión local, particularmente para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Concertados y la formulación y ejecución de sus Presupuestos Participativos.

Por ello, durante el segundo semestre de 2004, estas instituciones publicaron y difundieron a nivel nacional la serie «Guías para una Planificación Concertada» que estuvo conformada por 4 números: i) Diagnóstico, ii) Participación Ciudadana, iii) Proyectos de Inversión Pública en los planes y presupuestos locales, iv) Políticas Sociales en los Planes Locales y Presupuesto Participativo.

Cabe señalar estas guías tuvieron como enfoque brindar información a los actores en el marco del proceso de Presupuesto Participativo.

Oferta significativa pero desarticulada y desordenada de servicios de capacitación y asistencia técnica, sin enfoque de mejoramiento continuo

Las instituciones que financian o brindan asistencia técnica y capacitación concuerdan en que durante el año 2004 hubo un incremento significativo de la oferta de estos servicios, principalmente financiados por la cooperación internacional, así como una oferta mayor de capacitación desde el sector público de entidades como el MEF, MIMDES y Contraloría.

Sin embargo, estos esfuerzos no se han desarrollado articuladamente, ni se ha avanzado en construir acuerdos mínimos de programación que eviten una oferta múltiple que muchas veces satura y genera confusión en los actores locales. A lo que hay que agregar que falta información sobre acciones en marcha de desarrollo de capacidades de entidades proveedoras de servicios y de gobiernos regionales y locales.

⁶⁴ El CND ha señalado haber desarrollado 97 actividades de capacitación, con no menos 3880 participantes, así como actividades de asistencia técnica, vinculadas con el desarrollo económico y social, competitividad, entre otros

Asimismo, si bien se ha desarrollado un sinnúmero de actividades de capacitación a nivel nacional, éstas carecen de un enfoque de mejoramiento continuo que garantice un desarrollo y fortalecimiento de capacidades, a través de una capacitación oportuna, pertinente y con contenidos adecuados.

Al respecto, en octubre de 2004 se desarrolló el taller «Dialogando sobre la Descentralización: Una mirada desde la Cooperación Internacional» promovido por el Sub Grupo de Donantes en Descentralización del Grupo de Gobernabilidad, integrado por diferentes agencias de cooperación⁶⁵, que logró convocar a 200 actores entre autoridades, funcionarios públicos y líderes sociales del país. Los temas tratados fueron: i) Participación Ciudadana y ii) Desarrollo de Capacidades.

Algunas de las conclusiones del taller fueron: i) falta de liderazgo claro en la conducción del proceso de descentralización y superposición de competencias y funciones entre organismos públicos, lo que incide negativamente en la coordinación oportuna y eficiente entre las entidades públicas y la cooperación internacional, ii) destacar como decisivo el desarrollo de las capacidades de las personas e instituciones involucradas en el proceso, y iii) los procesos de desarrollo de capacidades regionales y locales deben ser permanentes, articulados, coherentes y acumulativos⁶⁶.

⁶⁵ Integran este Sub Grupo: AECI, COSUDE, DFID, GTZ, KFW, Fondo Contravalor Perú-Alemania, Unión Europea – PASA, USAID, ASDI, ACDI, Banco Mundial, BID, SNV, CTB Bélgica.

⁶⁶ «Dialogando sobre la descentralización: Una mirada desde la Cooperación Internacional, la Sociedad civil y el Estado». Documento Síntesis editado por el grupo organizador del Foro, que conforma el Sub Grupo de Descentralización. Enero 2005.

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. Donde sea viable, promover la creación de un mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica que estimule la mejora constante de los proveedores y que, por tanto, genere una mejor respuesta a las necesidades de los gobiernos descentralizados y de la sociedad civil. Promover la participación de las universidades y los colegios profesionales en la prestación de estos servicios.
2. Para lo anterior, se recomienda poner énfasis en el desarrollo de capacidades de las entidades que brindan servicios de capacitación y asistencia técnica, en especial en el interior del país, lo cual requiere, entre otras cosas, que el Estado deje de lado un rol ejecutor en la provisión de estos servicios. Será importante contar con un diagnóstico de las entidades de capacitación del interior del país así como de las necesidades básicas de capacitación y asistencia técnica.
3. En el caso que no existan instituciones que puedan brindar servicios de capacitación y asistencia técnica en determinadas zonas del país, definir una estrategia para poder atenderla con estos servicios.
4. En el desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados, priorizar:
 - a. capacidad de diagnóstico: de la jurisdicción y de la institución;
 - b. capacidades vinculadas con la planificación participativa;
 - c. gestión de servicios básicos: funciones vinculadas a servicios indispensables, proyectos y programas transferidos;
 - d. aplicación eficiente de los sistemas administrativos;
5. Coordinar las actividades de desarrollo de capacidades, para lo cual se recomienda que el CND ponga énfasis en programar concertadamente con los sectores, los organismos de la cooperación y la sociedad civil las actividades a desarrollar en el 2005 – 2006 en cuanto a la prestación de servicios y la elaboración de materiales. Se recomienda que los sectores asuman la responsabilidad de acompañar a los gobiernos regionales y locales con capacitación y asistencia técnica para la gestión de las responsabilidades transferidas y que los entes rectores de los sistemas administrativos les brinden orientaciones y capacitación para una mejor comprensión y aplicación de los sistemas a nivel nacional.
6. Se recomienda además que el CND asuma el liderazgo a fin de:
 - a. Diseñar y poner en funcionamiento un Sistema de Monitoreo y Evaluación que permita conocer qué iniciativas se encuentran en marcha y en qué zonas, a fin de evitar una doble atención a ciertas zonas y la desatención de otras, así como determinar qué necesidades tienen los Gobiernos Regionales y Locales
 - b. Sistematizar experiencias y fomentar el intercambio de información entre las distintas entidades que vienen llevando a cabo actividades de desarrollo de capacidades, tanto públicas como privadas, a fin de facilitar la adopción de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

- c. Promover la utilización de estrategias de desarrollo de capacidades diferenciadas por tipo de actor, realidad y tipo de municipalidad, así como de metodologías apropiadas en temas de género e interculturalidad. Complementar las acciones de capacitación con programas de asistencia técnica, metodologías aplicativas que permitan «aprender haciendo», intercambio de experiencias como las pasantías, entre otros instrumentos
 - d. Promover la elaboración de materiales y guías metodológicas concertadas que puedan ser utilizadas por las distintas entidades que brindan servicios de capacitación y asistencia técnica.
 - e. Administrar un banco de materiales de libre uso.
7. Promover la incorporación de dirigentes político-partidarios en las actividades de desarrollo de capacidades, velando así por la continuidad en las buenas prácticas cuando cambien las autoridades políticas.
8. Promover que los gobiernos regionales recojan las necesidades de desarrollo de capacidades en su región, a fin de que ello sea punto de partida para la programación de actividades. El desarrollo de capacidades debe enmarcarse en los planes de desarrollo concertados regionales y locales.

Participación y

IV. Vigilancia Ciudadana

Uno de las características más relevantes del proceso de descentralización peruano consiste en la promoción de la participación y vigilancia a través de mecanismos como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas y de espacios como los Consejos de Coordinación. Así, el proceso de descentralización peruano no sólo busca acercar la toma de decisiones a los gobiernos que están más cerca de los ciudadanos, sino que busca que sean los propios ciudadanos quienes participen en estas decisiones, siendo así este proceso un impulso democratizador del Estado.

1. Disposiciones del Marco Normativo

A fin de facilitar la revisión del marco normativo, éste se ha dividido en: i) plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y rendición de cuentas, ii) consejos de coordinación, iii) vacancia y revocatoria de autoridades y iv) transparencia y acceso a la información.

Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas

La Constitución Política del Perú dispone que los gobiernos descentralizados formularán sus presupuestos con la participación de la población y rendirán cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad y conforme lo que establezca la Ley⁶⁷.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce entre los principios rectores de la política y gestión regional i) la participación ciudadana y ii) la rendición de cuentas, entre otros. En esa línea, dispone que la gestión del gobierno regional se rige por el presupuesto participativo, estableciéndole además la obligación de realizar como mínimo dos audiencias públicas al año,

⁶⁷ Artículo 199° de la Constitución Política del Perú, reforma constitucional aprobada por Ley N° 27680.

una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el período⁶⁸.

En cuanto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la inclusión, entre otros. Por ello, establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión y reconoce como derechos de control vecinal a i) la revocatoria de autoridades municipales y ii) la demanda de rendición de cuentas⁶⁹.

Adicionalmente, tanto los gobiernos locales como los regionales tienen obligación de contar con un Plan de Desarrollo Concertado - PDC, formulado con la participación de los alcaldes y la sociedad civil⁷⁰. El Plan de Desarrollo Concertado es el documento que orienta la gestión regional o local y constituye el instrumento orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos⁷¹.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo define al proceso como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión⁷².

Dicha Ley promueve la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, con énfasis en el gasto de inversión, asignando al titular de pliego la responsabilidad de llevar

⁶⁸ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales publicada el 18 de noviembre de 2002 y modificada mediante Ley N° 27902.

⁶⁹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003.

⁷⁰ De acuerdo a lo establecido por:

- La Constitución, artículos 192° y 194°, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales son competentes para formular sus PDC con las municipalidades y la sociedad civil.
- La Ley de Gobiernos Regionales, que establece que son competentes para formular y aprobar su PDC, definiendo al desarrollo regional como la aplicación de políticas en materia económica, social, poblacional, cultural y ambiental.. (artículo 15° y artículo 21°)

⁷¹ Conforme a lo dispuesto por:

- La Ley Orgánica de Municipalidades dispuso que el CCL Provincial coordina, concerta y propone un PDC Municipal Provincial, en base al PDC Distrital y el PP, el cual luego de ser aprobado se eleva al CCR para su integración al PDC Regional. Los PDC Municipal y sus respectivos PP, tienen un carácter orientador de la inversión y asignación de recursos. (artículo 97°)
- El Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, define al PDC como el documento orientador de desarrollo y del proceso de PP, que contiene los acuerdos sobre la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Este debe ser elaborado como resultado de un proceso participativo y de concertación. (artículo 1°, literal f)
- El Instructivo para el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, que establece los objetivos del planeamiento concertado y las características del PDC y el PP, estableciendo como contenido mínimos del PDC y PP la visión, el diagnóstico, los objetivos estratégicos, acciones concertadas, recursos e indicadores. (cap.II)

⁷² Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, publicada el 8 de agosto de 2003

adelante el proceso. Es pertinente destacar que se pone énfasis en el componente de inversiones, pero no se descarta que el presupuesto de gastos corrientes pueda procesarse también participativamente. Asimismo, dispone que se creen mecanismos de vigilancia del presupuesto basados en el acceso a la información y obliga a los titulares de pliego a rendir cuentas ante las instancias del presupuesto participativo sobre los avances de los acuerdos de la programación participativa así como del presupuesto total.

Por su parte, el Reglamento de la Ley define con mayor claridad el rol de vigilar a los gobiernos descentralizados respecto del cumplimiento de los acuerdos y para ello dispone que quienes participan en el proceso conformen un Comité de Vigilancia para el control del presupuesto y gestión de los gobiernos descentralizados⁷³.

Finalmente, tanto la Ley como el Reglamento asignan a la Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF la responsabilidad de dictar lineamientos para orientar el proceso. Por ello, en marzo de 2004, el MEF emitió el Instructivo para el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, en el que se establecen una serie de disposiciones para el desarrollo del proceso durante el 2004⁷⁴.

Sobre el particular, cabe señalar que el Instructivo establece a manera de referencia una serie de pasos para el desarrollo del proceso de planeamiento y presupuesto participativo, estableciendo como etapas del proceso: i) preparación, ii) convocatoria, iii) identificación de agentes participantes, iv) capacitación de agentes participantes, v) desarrollo de los talleres, vi) evaluación técnica y vii) formalización de acuerdos.

Finalmente, para el caso de rendición de cuentas y vigilancia, el Instructivo del 2004 dispuso que:

- Las Oficinas de Planeamiento, o la que haga sus veces, elaborarán un Informe semestral y anual en base al seguimiento y evaluación del proceso, que deberá ser publicado en los medios disponibles.
- En agosto y febrero de cada año, y teniendo en cuenta el Informe, los titulares de Pliego publican el avance en la ejecución del gasto, en el marco de los acuerdos del Presupuesto Participativo.
- Los agentes participantes conformarán un Comité de Vigilancia del control del presupuesto, de la gestión y de los compromisos asumidos en el proceso.

Consejos de Coordinación

La normatividad establece que la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales está conformada por: i) Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, ii) Presidente como órgano ejecutivo y iii) Consejo de Coordinación Regional - CCR, integrado por los alcaldes provin-

⁷³ Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Decreto Supremo N° 171-2003-EF, publicado el 26 de noviembre de 2003.

⁷⁴ Aprobado mediante Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01, publicada el 4 de marzo de 2004.

ciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. En cuanto a las municipalidades, establece que su estructura orgánica la conforman i) el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, ii) la Alcaldía como órgano ejecutivo y iii) el Consejo de Coordinación Local - CCL, sea provincial o distrital.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, las características de los Consejos de Coordinación son las siguientes:

CUADRO N° 12
CARACTERÍSTICAS DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN

	Regional	Provincial	Distrital
Naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de concertación y consulta - Los acuerdos se toman por consenso 	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de coordinación y concertación 	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de coordinación y concertación
Funciones	Emiten opinión consultiva sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto Participativo Anual - Plan de Desarrollo Regional Concertado - Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR - Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial - Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional - Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. - Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales - Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal
Integrantes	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente Regional, quien lo preside - Alcaldes Provinciales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde Provincial, quien lo preside - Regidores provinciales - Alcaldes Distritales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde Distrital, quien lo preside - Regidores distritales - Alcaldes de Centros Poblados - Representantes de las organizaciones sociales

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades
Elaboración: PRODES

CUADRO Nº 12
CARACTERÍSTICAS DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN
(continuación)

	Regional	Provincial	Distrital
Porcentajes de participación de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - 60% alcaldes provinciales - 40% sociedad civil (del cual el 30% debe corresponder a instituciones de empresarios y productores) 	Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria de alcalde, regidores provinciales y alcaldes distritales	<ul style="list-style-type: none"> - Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores distritales y alcaldes de centros poblados - En caso no se cuente con centros poblados o el número sea inferior al 40%, los representantes de sociedad civil serán el 40% del número legal de miembros del Concejo Municipal
Elección de representantes de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en Registro respectivo - Entre las organizaciones a nivel regional y provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones de nivel provincial, inscritas 	<ul style="list-style-type: none"> - Elegidos por delegados inscritos en el registro - Entre organizaciones de nivel distrital, inscritas
Requisitos y restricciones para inscribirse	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el Registro a nivel provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el Registro a nivel distrital 	<ul style="list-style-type: none"> - Personería Jurídica - Mínimo de 3 años de actividad - No estar inscrito en el Registro a nivel provincial
Duración del cargo	2 años	2 años	2 años
Régimen de Sesiones	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces al año - A convocatoria del Presidente Regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> - Por lo menos dos veces - A convocatoria del Alcalde
Quórum		La mitad más 1 de sus miembros	La mitad más 1 de sus miembros
Reglamento		Se aprueba por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL	Se aprueba por Ordenanza Distrital, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del CCL

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades
Elaboración: PRODES

En cuanto al CCR, la Ley establece que en los primeros sesenta días naturales del año correspondiente se realiza la renovación de los miembros de la sociedad civil y la instalación del nuevo CCR. Para el año 2003, la norma dispuso que el plazo máximo para instalar los CCR era el 30 de junio de ese año, estableciendo que los representantes de la sociedad civil elegidos culminarían su mandato con la elección de los nuevos representantes a los CCR⁷⁵. No existe una disposición similar para el caso de los gobiernos locales.

Vacancia y revocatoria de autoridades

Teniendo en cuenta que durante el año 2004 se han desarrollado procesos de vacancia a nivel regional así como de revocatoria de autoridades, se considera importante recordar brevemente el marco normativo que rige la revocatoria tanto de autoridades regionales, como de provinciales y distritales.

Para el caso de los gobiernos regionales, el Consejo Regional es competente para declarar la vacancia y suspensión del Presidente, Vicepresidente y Consejeros. Entre las causas para la vacancia se encuentran: i) condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad e ii) inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año, entre otras. En caso el vacado sea el Presidente, el Vicepresidente lo reemplaza con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes a la notificación, como instancia definitiva y cuyo fallo es inapelable e irrevisable⁷⁶.

En las municipalidades, el cargo de Alcalde o Regidor se declara vacante por el Concejo Municipal, por los siguientes casos, entre otros: i) Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos, sin autorización del Concejo; ii) Cambio de domicilio fuera de la jurisdicción municipal; iii) Sentencia judicial emitida en última instancia por delito doloso, iv) inconcurrencia injustificada a 3 sesiones ordinarias consecutivas o 6 no consecutivas durante 3 meses. En caso de vacancia del Alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde que es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral. El acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración ante el Concejo Municipal y de apelación al Jurado Nacional de Elecciones, cuya resolución es definitiva y no revisable⁷⁷.

En cuanto a la revocatoria, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, reconoce entre los derechos de control ciudadano la revocatoria de Alcaldes y Regidores, Autoridades Regionales y magistrados elegidos por elección popular, la que no procede durante el primer y último año de mandato⁷⁸.

La consulta de revocatoria se lleva adelante si el 25% de electores, con un máximo de 400 mil

⁷⁵ De acuerdo a lo establecido en la Décimo Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁷⁶ Artículo 15°, 23° y 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁷⁷ Artículo 22°, 23° y 24° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁷⁸ Ley N° 26300, artículos 3°, 20° y 21°.

firmas, presenta la solicitud ante la ONPE y la revocatoria procede con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores y el JNE acredita como reemplazante a quien alcanzó el siguiente lugar en número de votos de la misma lista para que complete el mandato⁷⁹.

Si bien el mecanismo señalado en el párrafo anterior fue el que se aplicó en el proceso de revocatoria del 2004, cabe mencionar que en noviembre de 2004, mediante Ley N° 28421, se modificó la referida Ley N° 26300, específicamente en el tema del porcentaje requerido para la votación en la revocatoria y la posibilidad que la autoridad revocada esté apta como candidato para futuras elecciones. Sobre el tema del porcentaje, se dispone que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos y la asistencia de 50% de los electores hábiles del padrón⁸⁰.

Transparencia y acceso a la información

Se considera importante recordar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Ley N° 27806 establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública y por ello, entre otras cosas, dispone que las entidades de la Administración Pública están obligadas a publicar información en sus portales, disponiendo que progresivamente difundirán a través de Internet lo siguiente: i) información presupuestal, presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y beneficios de los altos funcionarios y personal así como sus remuneraciones, ii) adquisiciones de bienes y servicios que realicen, así como iii) información de finanzas públicas, entre otra.

Para el caso de los Gobiernos Regionales, la Ley dispuso que éstos debían contar con portales en Internet hasta un año después de su instalación, esto es en el 2004 y en el caso de gobiernos locales provinciales hasta un año desde el inicio del nuevo período municipal, es decir en el 2004 y las distritales hasta dos años después, es decir, en el 2005.

Se establece además que la entidad pública debe identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet y establecer el monto de la tasa, el cual no puede superar el costo de reproducción de la información, en el Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA

2. Balance del 2004

Democratización de la formulación presupuestal: proceso en marcha a nivel nacional

Durante el año 2004 se continuó con la elaboración de Planes de Desarrollo Concertado (PDC), teniendo en cuenta que tanto los gobiernos regionales como los locales están obligados a contar con un Plan elaborado junto con la población. En el caso de los gobiernos regionales, la

⁷⁹ Ley N° 26300, artículos 22°, 23° y 24°

⁸⁰ Ley N° 28421, publicada en el 17 de diciembre de 2004

totalidad cuenta con PDC, diferenciándose entre ellos tanto por el proceso desarrollado como por la calidad del Plan.

Sobre este punto, es importante resaltar que, en las evaluaciones realizadas sobre el proceso de Presupuesto Participativo, se ha notado que los PDC no son tomados en cuenta como una herramienta que orienta el desarrollo de la región, especialmente de la inversión pública y del accionar de las entidades del Estado. Por ejemplo, en el caso de Presupuesto Participativo, el PDC no logra orientar el proceso con una mirada estratégica, sea porque la población no lo conoce, no tiene herramientas para lograr esta articulación o ha sido elaborado en «gabinete» y sin mayor concertación.

Sin embargo, el principal proceso del 2004 fue el de presupuesto Participativo, por su capacidad movilizadora y multiplicación de efectos en pro de una mejora en la gobernabilidad. Al respecto, la Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización elaborada por PRODES el año 2004⁸¹, evaluó este proceso y uno de los principales hallazgos es que éste es valorado por los actores como un espacio de concertación y vigilancia y que el marco normativo impulsa el proceso y respalda a la población para exigir mayor participación en las decisiones sobre el presupuesto regional y local. Este tema ha sido también identificado como relevante en evaluaciones realizadas por otras instituciones.

Los procesos desarrollados por los gobiernos descentralizados se diferencian entre sí, por diferentes razones. Entre ellas podemos mencionar:

- Compromiso político de las autoridades
- Nivel de participación de organizaciones de la sociedad civil
- Capacidades de los actores
- Nivel de información

El compromiso político se ha identificado como un factor clave para el éxito del proceso. En los casos que este compromiso ha existido, los procesos se han desarrollado satisfactoriamente, en algunos casos impulsando procesos políticos distintos, de una relación más democrática entre autoridades y ciudadanos.

Cuando este compromiso no ha estado presente, ello se ha debido principalmente a que las autoridades se resisten a desarrollar estos procesos por razones políticas, no encuentran beneficios o ventajas en los procesos participativos o consideran que la decisión del presupuesto es responsabilidad de la autoridad y su equipo técnico. Incluso, en los casos de resistencia al proceso, se han utilizado mecanismos para limitar la participación, entre ellos, requerir a los participantes formular fichas técnicas complejas o proyectos como condición para que puedan someter a discusión sus iniciativas.

Por otro lado, si bien se reconoce una mayor participación de la sociedad civil, la presencia de

⁸¹ Ver PRODES – Informe de Hallazgos: Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización, Proceso de Presupuesto Participativo 2004, diciembre 2004, disponible en www.prodes.org.pe/internas/11.html

diferentes organizaciones es variable, habiéndose notado la ausencia de los consejeros regionales y regidores, gremios empresariales, partidos políticos, universidades, comunidades campesinas y nativas, entre otros. Sin embargo, se ha notado la participación de representantes mujeres, quienes, aunque en un número reducido, han estado presentes en la mayoría de procesos.

Asimismo, la complejidad del proceso ha limitado una participación más activa de los actores, tanto porque la planificación del presupuesto tiene un componente técnico de difícil comprensión como porque los procesos de concertación demandan habilidades especiales en quienes participan. Durante el proceso de presupuesto participativo de 2004, esta complejidad se ha hecho evidente en los diferentes momentos del proceso, especialmente en los de presentación y evaluación de proyectos y de formalización de acuerdos.

En cuanto a capacidades de los actores y a la falta de información, ambos aspectos serán abordados en el siguiente punto.

Debilidades de los actores públicos y privados para participar propositivamente en procesos de planificación

Si bien los procesos de planificación concertada, entre ellos el de presupuesto participativo, han impulsado la participación -habiendo sido en algunos casos la primera vez que la sociedad de una determinada zona se reunía con su autoridad-, han sido notorias las debilidades que tienen los actores sociales y públicos para afrontarlos.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen problemas de representatividad así como dificultades para proponer iniciativas que den respuesta a sus necesidades o problemas, más aún si éstas deben ser presentadas en fichas técnicas complejas o como perfiles de proyectos ajustados al Sistema Nacional de Inversión Pública.

En cuanto a este punto y con miras a las recomendaciones para la agenda pendiente, se considera importante reflexionar si una de las capacidades con las que deberían contar las organizaciones de la sociedad civil debe ser formular perfiles de proyectos públicos, teniendo en cuenta la complejidad técnica que ello supone. En esa línea, antes que requerir que las organizaciones formulen sus proyectos, se recomienda que el marco normativo impulse una relación más cercana entre los equipos técnicos y las organizaciones sociales.

Asimismo, otra limitante para la participación es el uso mayoritario del castellano en los espacios de concertación, lo que termina por excluir a un número amplio de la población que usa lenguas distintas. Por ello, se recomienda, tanto en los procesos de planeamiento como en los de rendición de cuentas y otros espacios de participación y concertación, el uso de lenguas nativas para facilitar la comunicación y diálogo e incluir a grupos tradicionalmente excluidos.

Desde los actores públicos, las dificultades están principalmente vinculadas a la ausencia de capacidades para afrontar procesos de concertación. Por ejemplo, los equipos técnicos de los diferentes niveles de gobierno no tendrían habilidades para interactuar eficazmente con la

sociedad civil; en algunos casos, en vez de facilitar la participación, estarían actuando en reemplazo de ella.

Finalmente, otro problema que afrontan tanto los actores públicos como los sociales es la falta de información sobre el proceso de descentralización. Esta ausencia de información es en definitiva una limitante para la participación.

Temor y resistencia a la rendición de cuentas por las autoridades vs. oportunidad para su legitimación

Si bien se han desarrollado procesos de rendición de cuentas, tanto dentro como fuera del proceso de presupuesto participativo, las autoridades no impulsan su realización y, cuando lo hacen, los procesos han sido poco efectivos.

Así, se ha identificado que las autoridades regionales o locales se resisten a rendir cuentas sobre su gestión y no perciben los beneficios de hacerlo y, en muchos casos, principalmente a nivel local, incluso tendrían temor de afrontar un proceso de este tipo. Por otro lado, el marco normativo tampoco impulsa el desarrollo de procesos de rendición de cuentas que efectivamente sirvan para que las autoridades presenten a la sociedad las actividades y los resultados de su gestión, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales pareciera restringir la obligatoriedad de rendir cuentas sólo al Presidente Regional e incluso hace referencia a la Asamblea como espacio para que se presenten los «logros» de la gestión. Al 31 de diciembre, si bien casi todos los presidentes regionales habían desarrollado dos audiencias públicas, una en la capital del departamento y otra descentralizada⁸², estas audiencias tuvieron un enfoque mayoritario de presentación de logros antes que de rendición de cuentas.

De otro lado, la sociedad civil no termina de comprender la naturaleza de rendir cuentas y confunde ésta con un espacio para plantear demandas a las autoridades, lejos de entenderlo como la oportunidad para evaluar junto con la autoridad el cumplimiento de los compromisos y la gestión de los recursos.

Sin embargo, el año 2004 han existido casos donde en los espacios de rendición de cuentas la autoridad resultó legitimada, que valdría la pena revisar más a fondo. Por ejemplo, en Pillipinto, Cusco, el Alcalde, en el marco de una futura consulta de revocatoria, realizó una rendición de cuentas ante la población que logró legitimarlo y determinó que en el proceso de revocatoria recibiera el respaldo de los votantes.

⁸² De acuerdo a información proporcionada por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo

CCR y CCL en proceso de consolidación

Todos los gobiernos regionales cuentan con Consejo de Coordinación, instalado durante el año 2003. En el caso de los gobiernos locales, no se sabe a ciencia cierta cuántos lo han instalado, pero se presume que la mayor parte ya lo ha hecho, principalmente en el marco del proceso 2004 de presupuesto participativo.

Un aspecto que es importante tener en cuenta al tratar el tema de los CCR y CCL es que éstos, debido a su conformación, tienen la posibilidad de asumir una doble función. Por un lado, son instancias de negociación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno; así los CCR son el espacio institucionalmente reconocido por la norma para que el presidente regional se reúna con los alcaldes provinciales y lo mismo el CCL para el alcalde provincial con los alcaldes distritales de su departamento. Por otro lado, son instancias de concertación entre el gobierno regional o local y la sociedad civil.

Esta doble función ha dificultado, en algunos casos, el funcionamiento de los CCR y CCL, ya que no permite que autoridades y ciudadanos tengan claridad sobre el rol que les corresponde en la gestión regional o local. Por otro lado, los requisitos establecidos en la Ley promueven que los representantes de la sociedad civil sean principalmente de zonas urbanas y profesionales, ya que principalmente colegios profesionales y organizaciones urbanas son quienes pueden cumplir con los requisitos de i) personería jurídica y ii) mínimo de 3 años de actividad.

Ahora bien, en el caso específico de los CCR, a lo largo del 2004 estos se han enfrentado a algunas dificultades para funcionar, entre ellas se pueden mencionar:

- Poca voluntad del Presidente Regional para convocarlos, lo que se acentúa con lo dispuesto por la norma al establecer un mínimo de sólo dos sesiones al año.
- Escaso interés de los alcaldes provinciales de participar, quienes no reconocen al CCR como el espacio idóneo para discutir o negociar con el nivel regional.
- Problemas de quórum para instalar las sesiones, teniendo en cuenta que la mayoría la tienen entre las autoridades regionales y provinciales.
- Escasa representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos representantes generalmente han asumido la representatividad de sus instituciones en el Consejo mas no de la Asamblea que los eligió y tienen un perfil principalmente urbano.
- Instancias nuevas de concertación, dentro de una institución que tiene una tradición centralista.
- Costos de participar que deben asumir los alcaldes y los representantes de la sociedad civil, en especial en zonas de Selva.

A pesar de las debilidades, durante el año 2004 algunos CCR han asumido liderazgo y han buscado solucionar los problemas que presenta el marco normativo. Entre ellos encontramos el caso del CCR de Piura, que ha encontrado mecanismos para mejorar la representatividad de los representantes de la sociedad civil ante el CCR a través de la consolidación de una Asamblea, o el de Cusco, en el que algunos de sus representantes forman parte activa del equipo técnico regional del proceso de presupuesto participativo.

Es importante tener en cuenta que, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo, durante el primer trimestre del 2005 deberán renovarse los representantes de la sociedad civil a los CCR. Por ello será especialmente importante que los gobiernos regionales reciban orientaciones sobre cómo desarrollar el proceso, a fin de dar solución a las limitaciones establecidas por las normas. En este caso, se sugiere tener en consideración las orientaciones que en su momento dio la Defensoría del Pueblo para la conformación de los CCR en el año 2003⁸³ y revisar la posibilidad de incluir cuotas de representación de grupos tradicionalmente excluidos, tales como mujeres o comunidades indígenas.

En cuanto a los CCL, muchos de ellos fueron instalados durante el proceso de presupuesto participativo 2004, presentan las mismas debilidades encontradas en los CCR, a las que habría que agregar que, en el caso de los distritos, varios requisitos para la participación de las organizaciones sociales restringen aún más la participación. Estos son: i) personería Jurídica, ii) mínimo de 3 años de actividad y iii) no estar inscrito en el Registro a nivel provincial, los cuales suelen impulsar la elección de personas poco representativas y con un perfil mayoritariamente urbano.

Asimismo, en el caso del distrito cercado capital de provincia, las normas promueven la instalación de los CCL Provinciales mas no hacen referencia a especificidad alguna para el caso del distrito cercado, lo que ha generado la falta de un espacio en que representantes de la sociedad civil y los alcaldes de los centros poblados del distrito discutan con el alcalde los intereses del distrito capital.

Experiencias valiosas de vigilancia, supervisión y transparencia

Durante el año 2004, se ha continuado con experiencias valiosas de supervisión y vigilancia, siendo una de las más importantes el Índice de Buen Gobierno – IBG de la Defensoría del Pueblo que, a partir de 4 indicadores, supervisa el accionar de todos los gobiernos regionales, estableciendo un ranking.

Los indicadores son: i) *transparencia*, referido a la operatividad y contenidos de los portales de Internet, ii) *acceso a información*: sobre designación de un funcionario responsable y costos de acceso, iii) *rendición de cuentas*: referido a las audiencias pública realizadas y iv) *concertación*: sobre constitución y funcionamiento de los CCR. El IBG ha contribuido durante el 2004 a impulsar mejoras en los gobiernos regionales en aspectos tan relevantes como la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, este año se ha continuado con experiencias de vigilancia valiosas como son los Informes de Vigila Perú a los Gobiernos Regionales y algunos locales de catorce zonas del país que, a partir de cinco ejes temáticos, hacen seguimiento a la gestión regional y local. Los cinco ejes son: i) gestión presupuestal, ii) producción normativa y transparencia, iii) participación ciudadana, iv) educación y v) salud.

⁸³ Ver: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/ccr/registro_eleccion.pdf

Otras entidades como el Consejo de Prensa Peruana y Ciudadanos al Día han continuado con su importante labor de vigilancia a los gobiernos descentralizados, en cuanto a los portales de transparencia de información el primero y simplificación de trámites administrativos la segunda.

Finalmente, es importante resaltar también aquellas iniciativas del sector público que promueven la vigilancia, entre ellas el portal de Transparencia Económica del MEF, en el que puede encontrarse, entre otra, la siguiente información: i) principales indicadores y proyecciones de la economía, ii) resumen de los Planes Estratégicos de los diferentes sectores del Estado, iii) módulo de consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera, así como iv) transferencias a los gobiernos locales.

Supervisión incide en evidentes mejoras de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y en el acceso a la información

Como se ha señalado anteriormente, el Índice de Buen Gobierno es una de las experiencias valiosas con las que se ha continuado el 2004. Al respecto, se considera importante resaltar los resultados de la evaluación de dos aspectos de este índice, por las mejoras que han promovido en los gobiernos regionales; estos son: i) transparencia y ii) acceso a la información.

En el tema de transparencia, específicamente en cuanto a la información contenida en los portales y su adecuación a las normas, a octubre de 2004 casi la mayoría de gobiernos regionales contaba con portales de transparencia operativos en los que se difundía parte de la información exigida por las normas sobre transparencia. Si bien aún existen deficiencias en la información sobre presupuesto ejecutado y procesos de contrataciones y adquisiciones, entre otra información de esta naturaleza, se habría notado un incremento en el nivel de cumplimiento, siendo los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Moquegua, Pasco, Piura y Cajamarca los que dan mayor información⁸⁴.

En cuanto al tema de acceso a la información, también se ha notado mejoras; por ejemplo, de acuerdo al Índice de Buen Gobierno de julio de 2004, la mitad de Gobiernos Regionales alcanzó la puntuación máxima de 0.20, en base a dos indicadores i) responsabilidad interna, sobre nombramiento del funcionario responsable de brindar la información y ii) costo de la información, que constata si el procedimiento y tasa para acceder a información pública está contenido en el TUPA y si su costo está en función únicamente del costo de reproducción de los materiales que contienen la información. En este caso, una vez más Apurímac es la región que está en último lugar de cumplimiento, con 0.05 de puntaje.

Estos resultados demuestran que la supervisión continua –y la difusión de resultados de la misma– incide en los gobiernos regionales y los impulsa a mejorar en sus indicadores, aspirando a tener mejores posiciones en el ranking.

⁸⁴ De acuerdo al Reporte N° 4 sobre Supervisión de la implementación de los portales de transparencia, octubre 2004, producido por el programa de Descentralización y Buen Gobierno, de la Defensoría del Pueblo. Ver: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/ccr/2004/Portales_03.pdf

Escasos avances en la instalación y funcionamiento de comités de vigilancia

Si bien el marco normativo hace referencia a la creación de los Comités de Vigilancia en el marco del proceso de presupuesto participativo, éstos no han tenido un rol relevante, sea porque no se lograron instalar en el proceso o porque, habiéndose instalado, no han tenido claridad sobre sus funciones.

De un lado, esto podría deberse al escaso interés de las autoridades en conformarlos, por temor a que se conviertan en instancias de fiscalización e incluso porque puedan ser ocupados por su oposición, lo cual podría generar conflictos entre la autoridad y el Comité.

Por otro lado, el marco normativo no define con claridad las funciones que deben cumplir estos Comités y no existe claridad sobre las herramientas que podrían utilizar.

Si bien se considera conveniente que exista una instancia que acompañe el proceso de presupuesto participativo y sea una real garantía para el cumplimiento de los compromisos asumidos en ese contexto, se recomienda considerar la opción de fortalecer a los CCL y CCR, otorgando esta tarea a los representantes de la sociedad civil, y no crear instancias nuevas que no estarían funcionando.

Diversidad de espacios de participación puede conducir a la saturación de los actores

Si bien se reconoce la importancia que tanto las normas del proceso de descentralización como las de carácter sectorial otorgan a la creación de espacios de concertación con la sociedad civil, es evidente la preocupación que se genera sobre la multiplicidad de éstos en el territorio de un determinado departamento, provincia o distrito.

Así, para el caso de Educación, la Ley General de Educación – Ley N° 28044 dispone la creación de los Consejos Participativos Local y Regional de Educación como órganos de participación, concertación y vigilancia educativa integrados por el Director, sea de la UGEL o de la Dirección Regional, representantes de la comunidad educativa, de sectores económicos productivos y de instituciones públicas y privadas, entre otros.

En lo que respecta a Salud, la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud-Ley N° 27813 promueve la creación de Consejos Regionales y Provinciales de Salud, integrados por representantes de las instituciones del sector en el ámbito regional o provincial, que deberá reunirse por lo menos una vez al mes por convocatoria del presidente.

En cuanto a Medio Ambiente, en el marco de inciso b) del artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como del Decreto de Consejo Directivo N° 011-03-CONAM/PCD que establece el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA, se promueve la creación de Comisiones Ambientales Regionales y Locales.

Están además los Consejos de MYPE y las Agencias de Inversión Privada Descentralizada, entre otros⁸⁵. A lo que hay que agregar las instancias impulsadas desde los mismos Gobiernos Regionales y Locales, donde se encuentran casos de mesas temáticas o comités por ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

Por ejemplo, en los casos de Salud y Educación, de acuerdo al Reporte Nacional N° 5 de Vigila Perú, de las 14 regiones que forman parte de la evaluación, 13 han conformado Consejos Regionales de Salud y 11 Consejos Regionales Participativos de Educación.

Si bien los avances de estas instancias son variados y no puede de ninguna forma restárseles importancia, es relevante llamar la atención sobre la multiplicidad de espacios teniendo en cuenta que de un lado se está manteniendo la mirada sectorial sobre los temas a discutir, así como que es probable que en los espacios regionales y con mayor énfasis en los locales, quienes participan en uno u otro comité sean las mismas organizaciones o personas. A lo que hay que agregar que la conformación de espacios de participación que se instalan y no funcionan afecta definitivamente el compromiso con la participación ciudadana en la gestión pública.

En debate la Ley de Participación y Control Ciudadano

Durante al año 2004, en el Congreso de la República se continuó con el debate del proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadano, que fuera presentado en el año 2002.

El predictamen del proyecto fue discutido ampliamente por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado en el mes de julio de 2004 en que, si bien se reconoció la importancia de contar con una ley que regule y promueva el ejercicio del derecho de control y participación ciudadana, diferentes organizaciones de la sociedad civil recomendaron mejorar el proyecto en ciertos aspectos tales como i) necesidad de abordar el tema de participación de forma integral, ii) promover que la participación tenga resultados concretos y costos reducidos y, iii) que la rendición de cuentas no sólo recaiga en aspectos económicos sino también de gestión y cumplimiento de acuerdos⁸⁶.

El proyecto no fue aprobado por la Comisión y no llegó a ser debatido por el Pleno⁸⁷, aparentemente por el escaso interés de los diferentes partidos políticos por impulsar el tema. Sin embargo, durante el 2005 la urgencia de contar con un marco regulatorio que impulse el ejercicio del derecho de control y participación ciudadana se mantiene vigente y se hace urgente, más aún si se tienen en cuenta los procesos electorales del 2006.

⁸⁵ Ley de Promoción y Formalización de la micro y pequeña empresa – Ley N° 28015, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada – Ley N° 28059.

⁸⁶ Ley de Participación y Control Ciudadano, Aportes al Debate, julio de 2004. Ver: www.prodes.org.pe/internas/14.html

⁸⁷ De acuerdo a la página web del Congreso de la República, al 31 de enero de 2005, el proyecto N° 4038, sobre Propuesta de Ley de Participación y Control Ciudadano, se encuentra en estado de «se inhibe».

Múltiples conflictos violentos entre autoridades y ciudadanos

El año 2004 fue especialmente sensible por la muerte del Alcalde Cirilo Robles de la Provincia de El Collao, producto de un enfrentamiento con la población. Sin embargo, este no fue un hecho aislado, por el contrario, a lo largo del año se presentaron un sinnúmero de conflictos que tuvieron como actores a la sociedad civil y sus autoridades.

La Defensoría del Pueblo siguió de cerca estos conflictos y de acuerdo al balance de 2004 cabría resaltar lo siguiente⁸⁸:

- Se presentaron 90 conflictos, de los cuales 78 se iniciaron el año 2004 y 54 permanecían activos a noviembre de 2004.
- Los conflictos principalmente se presentaron en áreas rurales, y 80% se desarrolló en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de pobreza.
- El 67% de los conflictos está relacionado a cuestionamientos de la población a alcaldes y regidores provinciales y distritales y 10% a gobiernos regionales.
- Entre las principales causas se encuentran i) presuntas irregularidades en el manejo de recursos económicos (37%), ii) cuestionamiento a decisiones judiciales o administrativas (34%) y iii) supuesta gestión no transparente (14%).

A pesar de las debilidades normativas, se desarrollaron procesos de revocatoria de alcaldes y vacancia de presidentes regionales

La Ley de Participación actualmente vigente establece requisitos para la revocatoria que dificultan su ejercicio. Quizás el número de firmas que se exige sea de fácil cumplimiento en el nivel distrital, pero no en los niveles provincial y regional.

Como se señaló en un punto anterior, el Congreso ha venido discutiendo un proyecto de ley sobre Participación y Control Ciudadano que no cuenta con el respaldo de la sociedad civil, por no contemplar elementos para impulsar de manera efectiva la participación y potenciar un real control ciudadano⁸⁹. Teniendo en cuenta la multiplicidad de conflictos sociales que han caracterizado el año 2004, según se vio en el punto anterior, se hace urgente la aprobación de una Ley que permita canalizar institucionalizadamente estos conflictos y darles solución dentro de canales democráticos.

A pesar de lo señalado, en octubre de 2004 se sometió a consulta de revocatoria el mandato de 878 autoridades municipales, esto es 186 alcaldes y 689 regidores distritales y 1 alcalde y 2 regidores provinciales. Luego del proceso, fueron revocados 30 alcaldes y 108 regidores distritales⁹⁰.

⁸⁸ Ver reporte N° 9, http://www.defensoria.gob.pe/modules/downloads/informes/varios/2004/conflictos_sociales9.pdf

⁸⁹ Ver Nota N° 11 Información y Análisis del Grupo Propuesta Ciudadana, página Web: www.participaperu.org.pe. Asimismo, revisar la Hoja Informativa «Aportes al debate en temas de Descentralización: proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadano» de PRODES, que consolida las diversas opiniones de expertos expresadas en el desayuno de Trabajo desarrollado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, el día 2 de julio de 2004. Página web: www.prodes.org.pe

⁹⁰ De acuerdo a la información que figura en la página Web de la ONPE: www.onpe.gob.pe/revocatorias2004/index.html del Jurado Nacional de Elecciones: www.jne.gob.pe/enlace_novedades_p.php?novedad=600

Para el caso de gobiernos regionales, si bien las normas de participación no facilitan las consultas de revocatoria, en el 2004, a través de los supuestos de vacancia establecidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se vacó en sus cargos a dos Presidentes Regionales: i) Ancash y ii) Apurímac. La causal para declarar la vacancia en los dos casos fue la de inasistencia injustificada a las Sesiones del Consejo.

Finalmente, se considera importante mencionar que en el año 2004, especialmente ante casos como el de llave, fue evidente que el marco normativo que regula los procesos de revocatoria y vacancia no otorga mecanismos para dar solución pacífica y urgente a situaciones de extremo conflicto. Este debería ser un punto a tratar por la Ley de Participación y Control Ciudadano, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. Impulsar, fortalecer y consolidar la planificación concertada y el presupuesto participativo como procesos para la concertación público - privada del uso de los recursos de los gobiernos regionales y locales.
2. Velar por la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y la representatividad de actores en los procesos antes señalados. Por ello se recomienda que los gobiernos descentralizados incorporen dentro de sus equipos técnicos a personas que conozcan las lenguas nativas de la zona y se trasladen a zonas del interior de sus jurisdicciones en vez que esperar que las poblaciones se trasladen a las capitales de las mismas.
3. Promover toma de conciencia sobre la co-responsabilidad que generan estos procesos, principalmente en cuanto al carácter vinculante de los resultados, ya que el compromiso de los actores con estos procesos se fortalece cuando ven resultados de su participación.
4. Brindar a los actores involucrados en procesos de concertación herramientas para identificar problemas y formular propuestas, para negociar y concertar. Para los técnicos de los gobiernos descentralizados serían especialmente relevantes habilidades para facilitar procesos, en tanto que para los ciudadanos tendrían mayor relevancia habilidades para formular propuestas.
5. Los gobiernos descentralizados deben construir un ciclo de interacciones con los ciudadanos, que se inicie con la evaluación del año anterior y la planificación del siguiente.
6. Reevaluar la existencia de Comités de Vigilancia, por el antagonismo que pueden generar entre autoridades y ciudadanos; en vez de ello, se podría reforzar las prácticas de acceso a la información y transparencia y repensar el rol que podrían asumir los CCL y CCR en este punto.
7. Las instancias del nivel nacional deben brindar orientaciones a las autoridades y sociedad civil sobre cómo debe desarrollarse un proceso de rendición de cuentas: rol de los actores, información que debe presentar la autoridad, uso de un lenguaje claro y comprensible, directo y respetuoso, entre otros.
8. Mejorar las disposiciones normativas para el funcionamiento de los CCR en lo referido a la representatividad de los actores de la sociedad civil, la existencia de cuotas para garantizar la participación de grupos tradicionalmente excluidos, la restricción de que las instituciones participen a nivel regional o provincial –y no en los dos ámbitos- y el quórum y número de las sesiones, en especial considerando que en el 2005 se desarrollarán procesos para instalar nuevos Consejos. Evaluar la conveniencia de que estos Consejos tengan un carácter permanente y la posibilidad de que exista otro espacio para la coordinación entre los presidentes regionales y los alcaldes.

9. Ello también es recomendable para el caso de los CCL, que probablemente inicien el proceso de cambio de representantes de la sociedad civil en el 2006. En este caso, es urgente que las normas den un tratamiento especial a los CCL provinciales, para dar un espacio a los intereses y representantes del distrito cercado.
10. De manera similar a como está establecido para los gobiernos regionales, establecer en norma de rango de ley la obligatoriedad de que los gobiernos locales realicen un mínimo de audiencias de rendición de cuentas al año.
11. Repensar la conveniencia de que existan múltiples instancias que reúnen a los actores del nivel regional y local para distintos temas que tienen vinculación entre sí, y explorar la posibilidad de articular espacios de participación, especialmente en ámbitos rurales, a fin de extraer lecciones para otros ámbitos.
12. Flexibilizar y mejorar las normas sobre revocatoria de autoridades –en especial en cuanto al número de electores que se requieren para solicitar y aprobar la revocatoria en circunscripciones de gran densidad poblacional- y establecer mecanismos para dar solución rápida a conflictos entre autoridades y ciudadanos, en el marco de la aprobación de una nueva Ley de Participación y Control Ciudadano.
13. Los gobiernos descentralizados deben dar cabal cumplimiento a las normas sobre transparencia y acceso a la información, en especial difundiendo información sobre las adquisiciones y contrataciones y contemplando en sus TUPA un procedimiento para el acceso de los ciudadanos a información pública.

Financiamiento de los

v. Gobiernos Regionales y Locales

En el marco del proceso de descentralización en curso, las autoridades deben diseñar un sistema de descentralización fiscal que defina qué impuestos corresponden a cada nivel de gobierno, cómo serán las transferencias intergubernamentales y qué normas regularán el endeudamiento descentralizado⁹¹.

Al respecto, un reto del proceso de descentralización es cautelar que la transferencia de competencias vaya acompañada de los recursos requeridos para su ejercicio, para que así los gobiernos descentralizados tengan los recursos financieros necesarios para ejercer las responsabilidades que les asigna el marco normativo vigente.

Los recursos para los gobiernos descentralizados pueden provenir de impuestos que se les asignen, de transferencias del gobierno nacional y también de la eliminación de los beneficios tributarios actualmente existentes en distintas zonas del país.

Cabe señalar que en el 2005, la distribución del gasto estatal entre los distintos niveles de gobierno es 73,4% para el nivel central, 15,7% para los gobiernos regionales y 10,9% para los gobiernos locales. En cambio, la distribución de los ingresos es de 94,8% del gobierno nacional, 0,7% de los gobiernos regionales y 4,5% de los gobiernos locales. La diferencia entre los ingresos y los gastos corresponde a las transferencias que el gobierno nacional realiza a los gobiernos descentralizados, ya que los gobiernos regionales financian con recursos propios sólo 4,7% de su presupuesto, en tanto que los gobiernos locales el 41,2%⁹².

Es importante resaltar que en países de bajos ingresos como Perú, en que existen diversas zonas cuya recaudación no permite asegurar a la población un nivel mínimo de servicios básicos, es inevitable que parte del financiamiento de los gobiernos descentralizados se realice mediante transferencias intergubernamentales –y no sólo de tributos propios–. En tal sentido, un aspecto medular de la descentralización fiscal es definir cómo realizar la redistribución de ingresos recaudados por el gobierno nacional a los gobiernos descentralizados.

⁹¹ Para una revisión de las experiencias de regulación de estos temas en otros países, se recomienda consultar «Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y revisión de experiencias en nueve países», documento elaborado por José Larios, Betty Alvarado y Elena Conterno (editora), PRODES, 2004.

⁹² Ley de Presupuesto Público para el año 2005 y Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

A lo que hay que agregar, el reto de mantener el equilibrio macroeconómico y fiscal, lo cual requiere un manejo financiero responsable no sólo por parte del gobierno nacional, sino también por parte de los gobiernos descentralizados. Para ello la experiencia internacional sugiere que deben existir reglas e incentivos claros.

Finalmente, y en relación a los beneficios tributarios, cabe señalar que el sistema tributario peruano cuenta con diversas exoneraciones fiscales, entre las que resaltan las establecidas para las personas naturales y jurídicas que habitan, hacen negocio e invierten en la amazonía, así como las exoneraciones al IGV a negocios que comercian abarrotes, medicinas y productos de consumo básico en la zona de selva. La recaudación esperada en el corto plazo de eliminarse estas exoneraciones se estima en US\$ 1,000 millones anuales⁹³.

1. Disposiciones del Marco Normativo

Descentralización fiscal en dos etapas

De acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal, la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales y locales en materia fiscal se realiza de manera gradual, a través de dos etapas:

CUADRO N° 13
ETAPAS EN LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Etapas	Características	Condiciones
Primera	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional - Asignación de recursos de FONCOR 	<ul style="list-style-type: none"> - En función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva, así como de las transferencias de competencias a los gobiernos regionales
Segunda	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación de hasta 50% de la recaudación de los impuestos internos nacionales efectivamente recaudados en cada Región (IGV sin IPM, ISC e IR de personas naturales) - Transferencias intergubernamentales complementarias⁹⁴ - Incentivos por mejora del esfuerzo fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes de Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones en vigencia⁹⁵ - Regiones conformadas, que hayan cumplido con los requisitos del Sistema de Acreditación y hayan alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.

Fuente: Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955.

Elaboración: PRODES

⁹³ Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007.

⁹⁴ En el artículo 19° de la Ley de Descentralización Fiscal, se establece que el Gobierno Nacional hará transferencias a favor de las regiones para cubrir diferencias rígidas entre los gastos y los recursos efectivamente recaudados, también para cubrir déficits generados por recaudaciones menores a las metas, explicadas por factores externos atípicos.

⁹⁵ La Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones se encuentran vigentes desde la fecha de su publicación, 9 de julio de 2004.

Endeudamiento de los gobiernos regionales y locales

La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal – Ley N° 27245 modificada por la Ley N° 27958-, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Orgánica de Municipalidades establecen regulaciones al endeudamiento y al manejo fiscal de los gobiernos regionales y locales:

CUADRO N° 14
REGLAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal ⁹⁶	Ley de Descentralización Fiscal ⁹⁷	Ley Orgánica de Municipalidades ⁹⁸
<ol style="list-style-type: none"> 1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes no debe ser superior al 100 por ciento. 2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25% 3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo⁹⁹. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo las transferencias. 2. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 40%. 3. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 10%. 4. El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior.

Fuente: Ley de Descentralización Fiscal, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley Orgánica de Municipalidades
Elaboración: PRODES

De manera regular, los gobiernos regionales y locales deben presentar informes multianuales de gestión fiscal el 15 de julio de cada año e informes trimestrales a los 30 días de culminado cada trimestre. El MEF, en coordinación con el CND, supervisa el cumplimiento de objetivos y metas a través del seguimiento de los informes presentados. Por excepción, en el año 2005, los gobiernos regionales y locales deberán presentar el informe multianual de gestión fiscal el

⁹⁶ Artículo 4° de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

⁹⁷ Artículos 25°, 27°, 28° y 29° de la Ley de Descentralización Fiscal.

⁹⁸ Artículo 69° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁹⁹ El Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal -Decreto Supremo N° 151-2004-MEF- define como resultado primario a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos no financieros, o alternativamente como el resultado económico antes del pago por vencimientos de intereses de la deuda interna y externa.

31 de diciembre de 2005, el cual será evaluado por el MEF y –de ser necesario– éste planteará las medidas correctivas para que en un plazo máximo de dos años todos los gobiernos cumplan las exigencias de la Ley de Descentralización Fiscal.

En caso los gobiernos regionales y locales incumplan las reglas de la Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal, se restringirá su acceso a recursos del FIDE, FONCOR y FONCOMUN, destinándose las retenciones a los últimos al pago de la deuda contraída¹⁰⁰, y tendrán dificultades para acceder a la acreditación para transferencias, teniendo en cuenta que el cumplimiento de las reglas fiscales es un requisito general para acreditar.

Transferencias intergubernamentales

En el Perú, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados están compuestas por FONCOR y FONCOMUN, canon y sobrecanon, participación en rentas de aduanas y regalías mineras, entre otras. En los párrafos siguientes se presentan las principales modificaciones del marco normativo en relación a estas transferencias.

Canon

En el 2004, se introdujeron diversas modificaciones a los índices de distribución de los canon (minero, hidroenergético, gasífero y forestal)¹⁰¹:

- El criterio de densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) fue sustituido por un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Se otorga un porcentaje específico de 10% al distrito o distritos donde están ubicados los yacimientos y concesiones.
- Se modifican los porcentajes a distribuirse entre los gobiernos locales del resto de la provincia y del resto del departamento.
- Se incorpora a las universidades públicas como nuevos beneficiarios.

En las modificaciones al marco normativo se precisó que los distritos propietarios de los yacimientos o concesiones mineras no quedan excluidos de la distribución provincial que les corresponde, quedando configurada la distribución de la siguiente manera:

¹⁰⁰ Ley N° 27958, dada el 7 de mayo de 2003, que modifica la Ley N° 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal e incorpora a los gobiernos regionales.

¹⁰¹ Luego de aprobada la Ley de Canon en julio de 2001, Ley N° 27506, en el 2003 se modificaron algunos de sus artículos mediante Ley N° 28077, y en febrero de 2004 se modificó su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 029-2004-EF. Posteriormente, el 10 de agosto de 2004 se aprobó la Ley N° 28322, norma que modificó nuevamente la Ley de Canon en cuanto a los criterios de distribución, lo cual entró en vigencia el 1ro de enero de 2005, luego de la aprobación de su reglamento en diciembre de 2004 mediante Decreto Supremo N° 187-2004-EF. Por su parte, la Ley N° 28277 de julio de 2004, que modifica la Ley N° 27763 -Ley Complementaria de Legislación del Canon y sobrecanon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes, estableció nuevos criterios de distribución del canon y sobrecanon petrolero para Piura y Tumbes.

CUADRO N° 15
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CANON

Después de la Modificatoria	Antes de la Modificatoria
10% para los gobiernos locales de los distritos donde se encuentra localizado el recurso natural.	
25% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias donde se explota el recurso natural.	Se excluía de este monto al distrito o distritos del recurso natural
40% del total de canon para los gobiernos locales de los distritos y provincias del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.	En la ley anterior se excluía a la provincia o provincias donde se encuentra el recurso natural
25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De dicho monto total, el 20% será transferido a las universidades públicas.	En este rubro, no se incluía a las universidades públicas.

Fuente: Ley que modifica la Ley de Canon, Ley N° 28322
Elaboración: PRODES

Regalías Mineras

Una fuente adicional de recursos para los gobiernos regionales y locales, establecida durante el año 2004, son las regalías mineras¹⁰². La ley que las crea establece que el íntegro de los recursos recaudados por este concepto será destinado a los gobiernos regionales y locales donde se ubican los yacimientos y concesiones, y a las universidades nacionales de la región, según los porcentajes y criterios señalados en la norma (Ver Cuadro N° 16). Los gobiernos regionales y locales recibirán las transferencias provenientes de la recaudación de regalías a partir del 2005.

¹⁰² Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

CUADRO N° 16
DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS MINERAS

Porcentaje del total recaudado	Destino
20%	Para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación. De ello, el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural.
20%	Para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
40%	Para los gobiernos locales de las circunscripciones departamentales, o de las regiones cuando éstas se constituyan, donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
15%	Para el o los gobiernos regionales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.
5%	Para la o las universidades nacionales de la región o regiones o, cuando no se hayan conformado éstas, de las circunscripciones departamentales donde se encuentran las concesiones mineras en explotación.

Fuente: Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258
Elaboración: PRODES

FONCOR

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se constituye inicialmente por los recursos financieros de los presupuestos de los ex – CTAR, y por el 30% de los recursos provenientes de procesos de privatización y concesiones. En la Ley de Descentralización Fiscal se incluye, como financiamiento adicional, recursos de Tesoro Público.

En relación a la distribución de los recursos del FONCOR, se precisa en el artículo 39° de la Ley de Bases de Descentralización que «[...] el FONCOR se distribuye entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones; y que el MEF con opinión favorable del CND aprueba los índices de distribución del FONCOR». En el 2004, los recursos distribuidos por FONCOR fueron aquellos de obligaciones pactadas con anterioridad, principalmente para los proyectos de INADE, que ascendieron a S/. 416,7 millones. En el Proyecto de Presupuesto Público 2005, se incluye adicionalmente la suma de S/. 30 millones, que ha sido distribuida utilizando los criterios de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza y población antes señalados.

FOCOMUN

En el 2004, la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) entre las municipalidades sufrió modificaciones en cuanto a los criterios y porcentajes, que serán aplicables a partir del 1 de enero de 2006 ¹⁰³.

En cuanto a los criterios de distribución, la modificación establece que éstos serán dados anualmente por el Ministerio de Economía, con opinión técnica del CND, considerando los criterios siguientes¹⁰⁴:

- a. Indicadores de pobreza, demografía y territorio.
- b. Incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

En lo que respecta a los porcentajes, se mantiene el 20% para la municipalidad provincial y se modifica el destino del 80% restante, ampliando su distribución no sólo a las municipalidades distritales de la provincia, sino también a la municipalidad provincial. Así, la municipalidad provincial recibe 20% para iniciativas de carácter provincial y una parte del 80% para iniciativas de carácter distrital del cercado de la provincia.

Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)

Otra fuente de financiamiento para los gobiernos regionales y locales es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), que ha sido diseñado como un fondo concursable destinado al financiamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno. El FIDE fue creado por la Ley de Bases y reglamentado mediante Resolución Presidencial N° 150-CND-P-2003, publicada el 2 de diciembre de 2003.

Las características principales del FIDE se presentan a continuación:

¹⁰³ Decreto Legislativo N° 952, publicado el 3 de febrero del 2004, mediante el cual se modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.

¹⁰⁴ Antes de la modificatoria, se establecía en el artículo 87° de la Ley de Tributación Municipal–Decreto Legislativo N° 776- «[...] El Fondo se distribuirá entre las Municipalidades Provinciales y Distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo humano, violencia y recursos naturales»

CUADRO N° 17
CARACTERÍSTICAS DEL FIDE

Tema	Detalle
Proyectos	Deben ser identificados por consenso entre diferentes niveles de gobierno de al menos dos circunscripciones territoriales y la sociedad civil, y deben encontrarse en los Planes de Desarrollo Concertado
Recursos	30% de los recursos captados por procesos de privatización, concesiones y otros similares. Otros, provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, donaciones, repago de créditos, recursos provenientes de la ejecución de garantías de contratos mutuos y otros que le sean asignados.
Forma de Asignación	Recursos de libre adjudicación: a disposición de todos los gobiernos regionales y locales, son reembolsables. Recursos de adjudicación legal predeterminada: destinados al financiamiento de proyectos de inversión en las circunscripciones donde se encuentra el activo materia de privatización o concesión. Son no reembolsables.
Concurso	La convocatoria debe realizarse anualmente, en el mes de mayo.

Fuente: Reglamento del FIDE.
Elaboración: PRODES

2. Balance del 2004

Inicio incierto de la segunda etapa de la descentralización fiscal

Se encuentra en marcha la primera etapa de la descentralización fiscal, caracterizada por la transferencia de recursos a los gobiernos regionales desde el FONCOR. Esta transferencia está conformada por los recursos asociados a los programas que les han transferido, más una parte de S/. 30 millones adicionales contemplados en el 2005.

Sin embargo, en lo que respecta a la segunda etapa –que es la que realmente descentraliza funciones fiscales al asignar impuestos a los gobiernos regionales¹⁰⁵–, su inicio dependerá del proceso de integración de regiones, cuyo primer referéndum está programado para octubre de 2005. Cabe señalar que no sería recomendable quitar la exigencia de la integración para el inicio de la segunda etapa, ya que con ello probablemente se eliminaría toda posibilidad de integración¹⁰⁶.

Normatividad incompleta

Si bien la Ley de Descentralización Fiscal definió qué etapas tendría este proceso, qué impuestos corresponden a cada nivel de gobierno y las reglas fiscales, sigue pendiente regular lo

¹⁰⁵ En la primera etapa, el financiamiento de los gobiernos regionales es por transferencias intergubernamentales.

¹⁰⁶ Ello debido a que este incentivo sería el principal aspecto que los gobiernos regionales estarían tomando en cuenta al analizar la decisión de integrarse.

referido al marco integral de las transferencias intergubernamentales –FONCOR, FONCOMUN, canon, entre otros– y a los beneficios tributarios –como las exoneraciones al IGV en zonas de selva–, a los que se hace referencia más adelante.

Adicionalmente, está pendiente la aprobación del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, lo cual estaba previsto para mayo de 2004. Será importante que este Reglamento precise lo siguiente:

1. Definición de «recursos efectivamente recaudados», que serán asignados a las regiones según los artículos 17º y 18º del Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal¹⁰⁷.
2. Metodología para el cálculo del esfuerzo fiscal.
3. Mecanismos para promover el saneamiento de las finanzas municipales, a fin de evitar el incumplimiento de los requisitos y límites de gasto y deuda.

Ningún avance en la eliminación de beneficios tributarios

Para distintas zonas del país, el marco normativo establece exoneraciones, deducciones y otros beneficios tributarios. Como se señaló antes, los ingresos no recaudados por estos beneficios representarían aproximadamente mil millones de dólares, que provienen de cerca de 200 exoneraciones tributarias, constituidas en un tercio por exoneraciones al IGV y otro tercio por exoneraciones al Impuesto a la Renta a personas jurídicas¹⁰⁸. Cabe señalar que muchas de estas exoneraciones se superponen y combinan, con lo cual las regiones y sectores tienen distintos beneficios que les resultan aplicables.

Un estudio sobre el tema señala que no existe demostración alguna que los mecanismos de exoneración tributaria hayan alcanzado beneficios o resultados positivos¹⁰⁹. Por ejemplo, señala que la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía¹¹⁰ no ha contribuido a incrementar el PBI de la zona en que se aplica, ni ha tenido como efecto el incremento de la inversión y la capacidad empresarial, y tampoco ha generado mejoras en los niveles de pobreza e ingresos de los pobladores de la zona, mucho menos en precios y remuneraciones, sino que por el contrario, dada la complejidad de su control y administración, ha favorecido la creación de escenarios propicios para prácticas de elusión y evasión tributaria.

¹⁰⁷ En el dictamen aprobado en la Comisión de Descentralización del Congreso durante la primera semana de noviembre para la modificación de algunos artículos del Decreto Legislativo N° 955, se propone la aclaración de recursos efectivamente recaudados como los recaudados en la respectiva circunscripción. Por otro lado, en la Nota N°13 del Grupo Propuesta Ciudadana -de enero de 2004- se hace un análisis en función de la diferencia de ingresos que recibirían las regiones por devolución de impuestos si es que se calculan sobre el domicilio fiscal o el lugar donde trabajan, este análisis muestra que las regiones fuera de Lima generarían por concepto de ISC e IGV hasta un 300% adicional si es que se calculan los impuestos por el lugar donde efectivamente se genera el tributo.

¹⁰⁸ «Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación», documento elaborado por Apoyo Consultoría por encargo del MEF, junio de 2003.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley N° 27037, que establece beneficios tributarios para distritos de hasta 13 departamentos. Esta ley y las exoneraciones a los productos agrícolas constituyen el grueso de los beneficios.

Así, los beneficios tributarios «costarían» al Estado recursos significativos y no estarían redundando en el desarrollo de las zonas beneficiadas con los mismos. En el 2004, el Acuerdo Nacional constituyó un grupo permanente de trabajo a fin de formular propuestas de corto plazo sobre el proceso de descentralización¹¹¹. Una de las propuestas preliminares, vinculada al tema de la dimensión política y económica del proceso, está relacionada con el levantamiento de las exoneraciones tributarias.

Cabe señalar que un aspecto a tomar en cuenta, cuando se evalúe el tema, es el destino de los recursos a recaudar luego de eliminadas las exoneraciones. Por ejemplo, cuando la referida propuesta del grupo del Acuerdo Nacional fue discutida en la Región de San Martín, representantes de diversas organizaciones se expresaron a favor del levantamiento de las mismas, siempre y cuando la decisión sea resultado de un consenso regional y los ingresos luego de la eliminación sean asignados a la región¹¹². En el mismo sentido, algunos Gobiernos Regionales habrían formulado propuestas para el levantamiento de los beneficios, con la condición que los ingresos que se recauden se asignen a la región.

Cabe señalar que, si bien el proyecto inicial de Ley de Descentralización Fiscal del Ejecutivo incluía una sección sobre los beneficios tributarios, ésta fue retirada y a la fecha no se cuenta con un marco normativo que favorezca su eliminación.

Definición parcial de los mecanismos para distribuir transferencias

Los nuevos criterios de distribución de las transferencias a las municipalidades establecidos por diversas normas aprobadas en el 2004 están llevando a una asignación más equitativa de estos recursos, por utilizar criterios de pobreza y no sólo de densidad poblacional. Así, se evita el sesgo hacia las zonas urbanas –que concentran a gran parte de la población– y se busca favorecer a las zonas de mayor pobreza, que generalmente se encuentran en áreas rurales.

Queda pendiente definir cómo se va a financiar a las municipalidades pobres que no cuenten con recursos naturales susceptibles de generar canon y regalías, por lo cual es importante analizar de **manera integral** la distribución de las transferencias, a fin de asegurar el adecuado financiamiento de las necesidades básicas en las zonas pobres del país. Una regulación integral de las transferencias debe permitir que las políticas nacionales se apliquen a nivel nacional –asegurar, por ejemplo, un nivel mínimo de servicios de educación y salud para todos–, debe promover el esfuerzo fiscal, entre otros.

Por otro lado, es importante resaltar que sólo una mirada integral permitirá dar solución a la situación actual del FONCOR, en que los recursos se asignan según los presupuestos que tenían los proyectos de INADE, y no en función de los criterios que la Ley de Bases establece

¹¹¹ El Grupo Permanente formulará recomendaciones de corto plazo en tres aspectos centrales del proceso: i) la gradualidad de la descentralización; ii) la dimensión política y económica; iii) la participación, concertación y el control ciudadano.

¹¹² Propuestas de Descentralización de la región San Martín para el Acuerdo Nacional, Hoja Informativa de difusión del taller «Propuestas de Descentralización de la Región San Martín para el Acuerdo Nacional» elaborada por PRODES.

para este fondo. Al respecto, de los S/. 446,7 millones de FONCOR para el 2005, el 93% se distribuye en función de cómo se asignaban recursos a los proyectos de INADE y sólo se aplican los criterios establecidos para el FONCOR –pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, entre otros– al 7% restante.

Conforme como lo señaláramos anteriormente en relación al tema de Conformación e Integración de Regiones de este Balance, la ausencia de un marco integral de las transferencias está sesgando las decisiones de integración de los gobiernos regionales, ya que en su análisis estarían dando especial importancia a cuántos recursos recibirían o dejarían de recibir luego de la integración por concepto de canon y regalías mineras, principalmente, lo que genera que aquellas regiones que no reciben transferencias por tales conceptos no resulten atractivas para una integración regional.

Aprobación de facultades tributarias para los gobiernos regionales

El 2004 finaliza con una importante modificación al esquema de potestades tributarias. Así, el 17 de noviembre entró en vigencia la modificación a los artículos 74º y 107º de la Constitución¹¹³, con lo que se autoriza a los gobiernos regionales a «[...] crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas dentro de su jurisdicción».

Con esta norma se equipara a los gobiernos regionales con los gobiernos locales en materia tributaria, al tener facultades para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones, mas no para lo referido a impuestos –que permanece en el gobierno nacional–.

Habida cuenta de los riesgos involucrados en el ejercicio de facultades en materia de tasas y contribuciones -tomando como ejemplo la experiencia en materia de tributación municipal- se estaría considerando diseñar un proyecto de ley sobre la homogenización y disciplina en cuanto a tasas y contribuciones que oriente adecuadamente a gobiernos regionales –a la manera como se hace con los locales– sobre cómo ejercer estas facultades.

Ello resultaría oportuno, a fin de garantizar un ejercicio saludable de los gobiernos regionales en la emisión de normas sobre tasas y contribuciones, teniendo en cuenta la desinformación que existe en los gobiernos regionales sobre qué son las tasas y la diferencia entre éstas y los impuestos¹¹⁴. A manera de ejemplo, en un gobierno regional se estaría contemplando crear una tasa ecológica para los productores de arroz, para proteger las cuencas.

¹¹³ Ley de de Reforma de los Artículos 74º y 107º de la Constitución Política del Perú, Ley N° 28390

¹¹⁴ Los tributos pueden ser de tres tipos:

Impuesto: es aquel cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa del Estado a favor del contribuyente; por ejemplo, impuesto a la renta e impuesto predial;

Contribución: es aquel cuya obligación tiene como hecho generador un beneficio al contribuyente derivado de una obra o actividad específica a ser financiada con la recaudación; por ejemplo, pago a EsSalud y contribución especial de obras públicas.

Tasa: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación de un servicio individualizado en el contribuyente; por ejemplo, pago de arbitrios y pago por renovación del pasaporte.

Los gobiernos locales incumplen las reglas fiscales

De conformidad con dos estudios especiales, uno del MEF sobre «Aplicación de las Reglas Fiscales para los Gobiernos Locales 2003: Un Análisis Preliminar» y un segundo del Banco Mundial sobre «Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal», sólo una de cada dos municipalidades cumple con las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, una de cada diez cumple las reglas de endeudamiento de la Ley de Descentralización Fiscal, y 82 de cada cien cumplen con lo establecido, en relación a este tema, en la Ley Orgánica de Municipalidades (Cuadro N° 18)

Esto da cuenta de la necesidad de establecer mecanismos que favorezcan el saneamiento de las finanzas municipales, de tal forma que sea viable que la totalidad de los gobiernos locales cumplan las reglas vigentes. Esta necesidad es especialmente relevante no sólo para garantizar un manejo financiero prudente por parte de los gobiernos locales, sino también por cuanto el cumplimiento de las reglas fiscales es uno de los requisitos para su acreditación. Así, en las condiciones actuales, gran parte de las municipalidades estaría descalificada para recibir transferencias en el marco del Sistema de Acreditación.

FIDE sin recursos

Si bien en diciembre de 2003 se publicó el reglamento del FIDE, cabe señalar que a la fecha éste no cuenta con recursos y, por tanto, no ha convocado a concurso alguno. A pesar de ello, el marco normativo contempla al FIDE como incentivo para la integración de regiones, al contemplarse una bonificación para los proyectos que presenten al fondo concursable los gobiernos de regiones conformadas.

CUADRO Nº 18
NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE REGLAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Ley	Regla fiscal	Porcentaje de Gobiernos Locales que han cumplido	
		Cada regla	Todas las reglas de cada Ley
Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes no debe ser superior al 100 por ciento.	78.2%	51.2%
	2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25%	90.5%	
	3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo.	61.2%	
Ley de Descentralización Fiscal	4. La deuda de corto plazo no debe exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos anuales, incluyendo las transferencias.	34.7%	10.9%
	5. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, no debe ser superior al 40%.	48.8%	
	6. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes, debe ser inferior al 10%.	66.4%	
	7. El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales.	27.6%	
Ley Orgánica de Municipalidades	8. Los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior	82.1%	82.1%

Fuente: Aplicación de las Reglas Fiscales para los Gobiernos Locales 2003: Un análisis preliminar», MEF y «Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal», Banco Mundial.
Elaboración: PRODES

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. Aprobar el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, el cual deberá precisar qué se entiende por recaudación efectiva y esfuerzo fiscal.
2. Establecer un marco integral para las transferencias intergubernamentales, a fin de poder garantizar financiamiento en todas las zonas del país para la provisión de servicios básicos. Será importante revisar la distribución del FONCOR, a fin de evitar la asignación de recursos en función del presupuesto que tenían los proyectos de INADE, en vez de en función de los criterios que el marco normativo establece.
3. Establecer un mecanismo de transición para que los gobiernos locales que vienen incumpliendo las reglas fiscales puedan ordenar sus finanzas.
4. Establecer un marco normativo que favorezca la racionalización de los beneficios tributarios, tanto sectoriales como regionales. Será importante el compromiso de las autoridades políticas para lograr que esta importante reforma se lleve a cabo.
5. Estimar los ingresos tributarios por regiones -usando la definición de recaudación efectiva que se apruebe-, así como los recursos financieros involucrados en las transferencias de competencias, programas y proyectos, a fin de evaluar mejor la relación entre las fuentes y gastos potenciales de los gobiernos regionales.
6. Dotar de fuentes más estables de financiamiento al FIDE y FONCOR.
7. Orientar a los gobiernos regionales y locales en la tarea de elaborar Informes Multianuales de Gestión Fiscal.
8. Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para establecer y administrar tasas y contribuciones.

Adecuación de

VI. Sistemas Administrativos

Los sistemas administrativos son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización de recursos en las entidades de la administración pública y que a la vez promueven la eficiencia en su uso. Entre los principales sistemas de la administración pública peruana figuran los de adquisiciones y contrataciones, personal, inversión pública, presupuesto, contabilidad, tesorería, entre otros.

Dada la heterogeneidad de las entidades del sector público (ministerios, municipalidades rurales y urbanas, organismos públicos descentralizados, entre otros), será importante que –tal como lo contempla el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo– los sistemas administrativos se adecuen al proceso de descentralización y, en específico, a su utilización por entidades de distinta envergadura y naturaleza. Cabe señalar que en relación a este tema, la Ley de Bases de la Descentralización también establece como objetivos del proceso a nivel administrativo la modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración¹¹⁵.

Se entiende por adecuación de los sistemas administrativos a la modificación de los mismos a fin de que sean verdaderos instrumentos de gestión de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, lo cual implica responder a la heterogeneidad de estas entidades y a las características que tienen algunas de ellas en términos de tamaño, personal y aislamiento. Así, su adecuación implica simplificarlos, perfeccionarlos para que respondan a procesos claves de la descentralización como la formulación de planes de desarrollo concertado, y modernizarlos para que cumplan los objetivos para los cuales fueron concebidos –como en el tema del empleo público–.

1. Disposiciones del Marco Normativo

Dada la frondosidad de normas en relación a los sistemas administrativos, sólo se reseña en esta sección el marco normativo de tres sistemas especialmente relevantes para los gobier-

¹¹⁵ Artículo 6º de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

nos regionales y locales, que además han sido tema de debate durante el año: Planeamiento, Sistema Nacional de Inversión Pública y Empleo Público. Se reseña también la ley marco de la administración financiera y una disposición vinculada a las municipalidades rurales que enmarca la posibilidad de adecuar los sistemas administrativos de manera especial con este tipo de municipalidades.

Un nuevo sistema de planeamiento

Con la propuesta del Acuerdo Nacional de crear un centro de planificación en el país¹¹⁶, en julio de 2004 el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley de Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN¹¹⁷, el cual actualmente se encuentra en la agenda pendiente del pleno del Congreso.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico propuesto tiene como objetivos realizar procesos de planeamiento estratégico, alcanzar una visión de futuro compartido, lograr establecer las líneas maestras de desarrollo y proporcionar orientaciones, métodos, instrumentos y capacitación necesarios para el planeamiento estratégico. El ámbito del Sistema comprende al Poder Ejecutivo, a los gobiernos regionales y locales así como a las empresas estatales. El proyecto de ley mencionado propone como el ente rector de la planificación estratégica a nivel nacional al CEPLAN, como un ente pequeño, con poco personal, que estaría adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

SNIP: delegación de facultades a entes sectoriales, gobiernos regionales y locales y directiva para proyectos menores

Con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública en el 2000 se establecieron los principios, procesos, metodologías y normas técnicas destinadas a optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión¹¹⁸.

¹¹⁶ En el Acuerdo Nacional, se estableció como «Quinta Política de Estado: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes. Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global. Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos».

¹¹⁷ Proyecto de Ley N° 11046/2004-PE

¹¹⁸ Ley N° 27293 ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, con reglamento publicado el 4 de octubre de 2002 mediante Decreto Supremo N° 157-2002-EF.

Este sistema busca brindar metodologías y criterios uniformes para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública y, en concordancia con la Ley de Bases de Descentralización, se aplica de manera gradual a los gobiernos descentralizados.

En el 2004, se modificaron las reglas para la delegación de facultades, con lo cual los sectores del gobierno nacional, así como los gobiernos regionales y locales pueden declarar la viabilidad de proyectos en los siguientes casos¹¹⁹:

CUADRO Nº 19
DELEGACIÓN DE FACULTADES POR NIVELES DE GOBIERNO

Nivel de gobierno	Características de los PIP
Sectores del Gobierno Nacional	Monto no mayor a S/ 6 000 000, cuyas evaluaciones correspondan a las OPI del sector según el clasificador funcional ¹²⁰ .
Gobiernos Regionales	Monto no mayor a S/. 4 000 000, enmarcados en las competencias del GR, y que hayan sido formulados por la Unidad Formuladora del GR ¹²¹ .
Gobiernos Locales	Hayan sido formulados por la unidad formuladora del GL.

Fuente: Aprueba delegación de facultades para declarar la viabilidad a las OPI y Gobiernos Regionales, Resolución Ministerial Nº 372-2004-EF-15
Elaboración: PRODES

Además, se establece como precondition que todos los proyectos estén enmarcados en el plan de desarrollo de la jurisdicción y se cumpla con la elaboración de estudios de preinversión de acuerdo al monto de los PIP. Así, los proyectos con montos menores a dos millones de soles deberán contar con estudios a nivel de perfil, los PIP con montos entre dos y seis millones tienen que contar con estudios a nivel de prefactibilidad, y los proyectos con montos mayores a 6 millones deben contar con estudios a nivel de factibilidad.

En caso de que los proyectos no se enmarquen en estos términos y montos, la unidad formuladora debe remitir a la OPI Sectorial del Gobierno Nacional el perfil del proyecto para

¹¹⁹ Resolución Ministerial Nº 372-2004-EF-15 que aprueba delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos a las oficinas de programación e inversiones de los sectores y a los gobiernos regionales.

¹²⁰ Para el caso de Proyectos de Inversión Pública (PIP) de energía y transporte terrestre, hasta S/8 000 000.

¹²¹ Para el caso de PIP de energía y transporte terrestre, hasta S/ 6 000 000. Los gobiernos regionales podrán declarar viabilidad de proyectos con estas características que se enmarquen en las competencias de los gobiernos locales, siempre y cuando se cuente con i) Informe Técnico favorable de la OPI, o quien haga sus veces, del gobierno local y, ii) la opinión favorable del gobierno local competente expresada a través de un Acuerdo de Concejo Municipal. De acuerdo a lo establecido en el artículo 5º de la Resolución Presidencial Nº 372-2004-EF/15.

seguir con los trámites establecidos en la Directiva 004-2002-EF/68.01¹²². En el caso de los gobiernos locales, lo anterior sólo resulta aplicable a aquellos incorporados al SNIP, que pueden hacerlo por¹²³:

- Incorporación Normativa:
 - a. Los gobiernos locales considerados en la decimoquinta disposición complementaria de la Directiva N° 004-2003-EF/68.01
 - b. Los gobiernos locales que sean incorporados gradualmente por resolución expresa de la Dirección General de Programación Multianual -DGPM.
- Incorporación Voluntaria: Por acuerdo del Concejo Municipal de los gobiernos locales.

El seguimiento y evaluación de las facultades delegadas estará a cargo de la DGPM, la cual emitirá periódicamente un informe que publicará en el Diario Oficial El Peruano.

Por otro lado, mediante Directiva N° 004-2004-ef/68.01¹²⁴ se establecieron procedimientos y mecanismos de evaluación simplificados para Proyectos de Inversión Pública Menores. Así, serán considerados como Proyectos de Inversión Pública Menores, los que cuenten con las siguientes características.

- a. Ser una intervención limitada en el tiempo;
- b. Ser financiado total o parcialmente con Recursos Públicos, cualquiera sea la fuente de financiamiento que los origine, o estar condicionado a la asignación, después de realizada la inversión, de Recursos Públicos para su operación y mantenimiento;
- c. Tener como objeto el crear, ampliar, mejorar, modernizar, recuperar o rehabilitar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios;
- d. Ser una intervención que se enmarque en las competencias de la Entidad o Empresa que lo formula;
- e. Ser capaz de generar beneficios independientes una vez puesto en operación;
- f. Tener un monto de inversión, a precios de mercado, igual o menor a cien mil nuevos soles (S/. 100 000.00);
- g. Ser compatible con los Lineamientos de Política Sectorial, con el Plan Estratégico Institucional y con el Plan de Desarrollo Concertado, según corresponda.

En esta Directiva se establece que los proyectos menores de Inversión Pública deberán presentar un perfil simplificado (Formato SNIP 10) y luego ser evaluados y, de ser el caso, ser declarados viables por la OPI competente. Se establece además que esta evaluación no debe tomar más de cinco días hábiles a partir de la fecha de recepción del proyecto. Con este mecanismo, se simplifica el contenido de los estudios que se exigen como sustento del proyecto.

¹²² Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF/68.01.

¹²³ De acuerdo a lo establecido en la Resolución Directoral N° 006-2004-EF/68.01, mediante la cual «Modifican la Directiva N° 004-2003-EF/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y la Directiva N° 004-2002-EF/68.01 Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública»

¹²⁴ Procedimientos y Mecanismos de Evaluación para Proyectos de Inversión Pública Menores. Directiva aprobada por Resolución Directoral N° 005-2004-EF-68.01

Sistema de administración financiera

En el 2003 se aprobó la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que representa un esfuerzo de integrar y modernizar los sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad¹²⁵. Además, establece que las unidades ejecutoras en cada uno de los sectores y niveles de gobierno se encargará de velar por la coherencia, cumplimiento y no duplicidad de funciones, de acuerdo a las normas de cada uno de los componentes del sistema integrado.

La Ley mencionada establece además que el Sistema Integral de Administración Financiera - SIAF constituye el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público.

Modernización de las normas del empleo público

En enero de 2004 se publicó la Ley Marco de Empleo Público¹²⁶, la cual tiene como fin promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada. En el marco de lo dispuesto por las disposiciones transitorias de la Ley, el Ejecutivo ha cumplido con entregar al Congreso cuatro proyectos de ley referidos Carrera Administrativa del Servidor Público, Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, Gestión del Empleo Público e Incompatibilidades y Responsabilidades. Queda pendiente que el Ejecutivo remita el proyecto referido al Sistema de Remuneraciones.

Los proyectos de desarrollo de la Ley Marco contemplan la creación de un Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, como organismo público descentralizado, que sería el ente rector del empleo público, así como del Tribunal del Empleo Público, como última instancia administrativa en acciones referidas al acceso, salida y pago de remuneraciones del empleo público.

Normas especiales para las municipalidades rurales

Cabe mencionar que la Ley Orgánica de Municipalidades contempla en su Tercera Disposición Complementaria la posibilidad de que mediante decreto supremo se dicten normas especiales, acordes a la realidad de las municipalidades rurales que no cuentan con los recursos humanos y económicos para aplicar las normas vigentes.

¹²⁵ Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112.

¹²⁶ Ley N° 28175, que debió entrar en vigencia el primero de enero de 2005, pero queda en suspenso hasta que se aprueben los proyectos de desarrollo.

2. Balance del 2004

Aplicación del SNIP en gobiernos regionales y locales

En el 2004 se dieron avances para que el SNIP respondiese mejor a los Gobiernos Regionales y Locales: incorporación gradual de los gobiernos locales, delegación de facultades y simplificación para presentar Proyectos de Inversión Pública Menores.

Según lo dispuesto por el marco normativo vigente, la incorporación de municipalidades al SNIP se da de manera gradual. A enero 2005, se encuentran incorporadas al Sistema 168 municipalidades, entre provinciales y distritales.

CUADRO N° 20
MUNICIPALIDADES INCORPORADAS AL SNIP

Mecanismo de Incorporación de Municipalidades al SNIP	N°
Normativa (Directiva 004-2003-EF/68.01)	67
Voluntaria	77
Obligatoria (PIP más de S/ 750 000) ¹²⁷	24
Total	168

Fuente: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/snipnet.php>, datos actualizados a enero de 2005

Elaboración: PRODES

Otro avance ha sido la delegación de facultades a los gobiernos locales y regionales para declarar la viabilidad de sus proyectos. Con las nuevas disposiciones, los gobiernos regionales y locales pueden aprobar los proyectos que corresponden a sus competencias y ámbitos en tiempos más cortos y bajo la evaluación periódica de la DGPM.

Si bien en el caso de los gobiernos locales se ha optado por una mayor delegación de facultades y una incorporación gradual, en el caso de los gobiernos regionales la opción ha sido una delegación con límites pero la incorporación inmediata de todos al SNIP.

Por otro lado, se ha buscado facilitar el proceso de formulación de estudios de pre- inversión y aprobación de los mismos con la Directiva para Proyectos de Inversión de Pública Menores, en la que se contempla la presentación simplificada del perfil y períodos cortos de evaluación para este tipo de proyectos.

¹²⁷ De acuerdo a la Resolución Directoral N° 006-2004-EF/68.01, no se contempla a este mecanismo para incorporar a los gobiernos locales.

Aún sin sistema de planeamiento

Si bien el Instituto Nacional de Planificación fue desactivado en 1992, la función de planeamiento quedó en las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, pero sin mayor orientación sobre cómo ejercerla. Frente a este vacío, y la percepción en las autoridades y la opinión pública de la importancia del planeamiento para la gestión, en los últimos años se han establecido numerosas obligaciones a los gobiernos regionales y locales para formular y aprobar planes, según se muestra en la tabla que figura a continuación.

CUADRO Nº 21
TIPO Y NÚMERO DE PLANES NECESARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO

Nivel Regional	Nivel Local
1. Plan de Desarrollo Regional Concertado (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR, Art. 10)	1. Plan de Desarrollo Municipal Concertado (LOM, Art. 9)
2. Plan Anual (LOGR, Art. 15)	2. Presupuesto Participativo (LOM, Art. 9)
3. Presupuesto Participativo (LOGR, Art. 15)	3. Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial (LOM, Art. 9)
4. Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales (LOGR, Art. 15)	4. Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Rural, Esquema de Zonificación de áreas urbanas, Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos, sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial (LOM, Art. 9)
5. Plan de Competitividad Regional (LOGR, Art. 15)	5. Plan de Desarrollo de Capacidades (LOM, Art. 9)
6. Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas (LOGR, Art. 15)	6. Plan Estratégico para el desarrollo económico sostenible (LOM, Art. 86)
7. Programa de Desarrollo Institucional (LOGR, Art. 15)	7. Programa de Desarrollo Institucional (Ley del Sistema de Acreditación)
8. Plan Estratégico Institucional 2004-2006, que debe incluir el Programa Multianual de Inversión Pública 2004-2006 (Directiva Nº 003-2003-EF/68.01)	8. Plan Operativo en servicios sociales (Directiva del CND sobre mecanismos de verificación)
9. Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de transferencia (Ley del Sistema de Acreditación)	9. Plan Estratégico Institucional 2004-2006, que debe incluir el Programa Multianual de Inversión Pública 2004-2006 (Directiva Nº 003-2003-EF/68.01)
10. Plan de Participación Ciudadana (Ley del Sistema de Acreditación)	10. Plan de Participación Ciudadana (Ley del Sistema de Acreditación)

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Directiva del CND sobre Mecanismos de Verificación, Directiva para elaboración de Plan Estratégico Multianual 2004-2006, Ley del Sistema de Acreditación. Elaboración: PRODES

La existencia de múltiples obligaciones de elaborar planes implica un desgaste de las entidades en elaborarlos, lo cual compite por el tiempo de autoridades y funcionarios con la gestión misma del desarrollo regional y local.

Otro aspecto a resaltar es la desarticulación entre las políticas nacionales y los planes de desarrollo de los niveles regional, provincial y distrital, a pesar de existir disposiciones especí-

SISTEMAS

ficas en relación a este tema¹²⁸. Así, se vienen elaborando planes de desarrollo concertado que no están articulados entre sí –entre los distintos niveles–, y que no sirven de orientación a los presupuestos participativos –articulación entre plan y presupuesto–.

Un primer problema que explica la desarticulación es la falta de políticas nacionales claras; es decir, los gobiernos regionales y locales no tienen un referente claro en el cual deben enmarcarse sus planes de desarrollo. Otro problema sería la debilidad de los planes, al no haberseles dado la relevancia que tienen, y haber sido formulados para cumplir con los mecanismos de verificación, con lo cual son en general instrumentos débiles, de limitado carácter estratégico.

Se hace necesario establecer mecanismos de articulación entre los diversos planes y una secuencia lógica de elaboración de los mismos, de tal forma que se conviertan en instrumentos guía y no en formalismos. Para ello, una de las características innovadoras del sistema de planeamiento estratégico propuesto es la simplificación de los procedimientos de planificación y el seguimiento de los mismos para proponer propuestas de desarrollo en base a resultados.

En discusión reforma del empleo público

Los cuatro proyectos de ley presentados al Congreso por el Ejecutivo están siendo discutidos y analizados en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Si bien las modificaciones del régimen pensionario de la 20530 se aprobaron a fines de 2004, aún el Ejecutivo no ha remitido al Congreso el proyecto del Sistema de Remuneraciones¹²⁹.

Será importante que en el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco se vele por su aplicabilidad a las municipalidades –en especial de ámbitos rurales– y se vea la importancia de establecer cómo será el tránsito del régimen actual hacia el nuevo escenario que se creará.

La importancia de la modernización del marco normativo del empleo público radica en que permitirá una transformación y readecuación del servicio público hacia la mejora en la atención de los ciudadanos. Así, los proyectos de ley existentes permitirían a los gobiernos regionales y locales reclutar y mantener personal calificado, además de evaluar y retribuir la productividad de los trabajadores, para así poder administrar mejor sus competencias actuales y aquellas que les asignen como parte del proceso de descentralización.

¹²⁸ En el artículo 24º de la Ley de Bases de la Descentralización se establece como una de las funciones del CND «Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local», en tanto que en la Directiva N° 003-2003-EF/68.01 del MEF se establece que «Los Planes Estratégicos Institucionales de carácter multianual, se elaboran en concordancia con las orientaciones de Política General de Gobierno, las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, las proyecciones y directrices contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual, en los Planes de Desarrollo Concertados y las orientaciones y lineamientos de Política contenidos en los PESEM», estableciendo como responsables del cumplimiento de ello el titular del pliego.

¹²⁹ Sin embargo, el 24 de febrero de 2005 el Presidente del Consejo de Ministros anunció la aprobación del Proyecto en el Consejo de Ministros y su pronto envío al Congreso.

Más de 600 gobiernos locales ya cuentan con SIAF

En el 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas ha ampliado de manera significativa la implementación del SIAF en gobiernos locales¹³⁰. Al respecto, 606 municipalidades vienen ejecutando sus presupuestos (registro de gastos e ingresos) y llevando su contabilidad en el Sistema, frente a que a fines del 2003 ningún gobierno local lo hacía de manera oficial y en 400 gobiernos locales el Sistema estaba en proceso de implantación.

Cabe señalar además que para la formulación del presupuesto 2005 –llevada cabo en el 2004– todos salvo dos gobiernos locales cumplieron con utilizar el Módulo de Formulación Presupuestal, en tanto que para la formulación del presupuesto 2004 sólo lo habían hecho 1,215.

Proceso de Presupuesto Participativo se desarrolla a nivel nacional

Durante el año 2004, uno de los procesos más importantes desarrollados en el marco de la descentralización fue el de Presupuesto Participativo. Definitivamente, la obligatoriedad normativa de desarrollar este proceso impulsó a que se lleve a cabo a nivel regional, provincial y distrital en todo el país.

Como se vio en la Sección de Participación y Vigilancia Ciudadanas, la Ley Marco del Presupuesto Participativo fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, disponiendo su trabajo conjunto para la programación del presupuesto.

Con la aprobación del Reglamento de la Ley y del Instructivo del MEF para el tema, y la aplicación casi universal de esta normatividad en el país, se puede afirmar que el Sistema Presupuestal es quizá el que más se ha adecuado al proceso de descentralización.

Queda sin embargo pendiente la simplificación de los procedimientos del sistema presupuestal, en especial en lo aplicable a los gobiernos locales, así como perfeccionar el Clasificador Funcional Programático, a fin que éste facilite la clasificación de los gastos de las municipalidades.

Implementación del SEACE

En el 2004 se puso en marcha el Sistema Electrónico de Compras y Adquisiciones del Estado, el cual busca optimizar las compras que realiza el Estado, generando no sólo transparencia en las licitaciones, sino también ahorro en las contrataciones. Se centra en las compras de menor cuantía de las entidades públicas.

El mencionado Sistema está integrado al SIAF y opera utilizando su conectividad para la transmisión de información de y hacia las entidades públicas. Se espera que este Sistema, al promover una mayor competencia de los proveedores, genere ahorros para las entidades públicas.

¹³⁰ El Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF es el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público.

Los sistemas no distinguen entre tipos de instituciones y ámbitos

Como se comentó al inicio, los sistemas administrativos resultan aplicables a todas las entidades de la administración pública, disponiendo así cómo debe comprar, contratar, pagar, entre otros, toda entidad estatal, sea esta chica o grande, del área urbana o del área rural.

Si bien los sistemas vigentes pueden resultar bastante eficaces en Ministerios del nivel central, en muchos casos no resultan viables para municipalidades del área rural. Así, por ejemplo, el nuevo Reglamento de la Ley de Compras y Adquisiciones del Estado establece un registro único, con lo cual no toma en cuenta la real capacidad de oferta en zonas rurales.

En el marco de lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización, será importante impulsar la adecuación de los sistemas para su aplicación eficaz en las municipalidades, en especial para las municipalidades rurales, para lo cual como se señaló antes la Ley Orgánica de Municipalidades contempla la posibilidad de ajustar las normas para las municipalidades rurales mediante decreto supremo.

Sistemas administrativos se desarrollan sin articulación

Como se señaló en la sección de disposiciones del marco normativo, la Ley del Sistema de Administración Financiera busca integrar y modernizar los sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad. Si bien es saludable la integración dispuesta por la norma mencionada en el párrafo anterior, aun queda mucho para articular e integrar la totalidad de los sistemas administrativos, a fin de hacerlos más operativos y menos onerosos.

Recomendaciones para una Agenda Pendiente

1. Crear el Sistema de Planeamiento Estratégico e iniciar la racionalización de las responsabilidades de planificación: revisar exigencia de múltiples planes a gobiernos regionales y locales y dar coherencia a las distintas obligaciones de planificación de los gobiernos regionales y gobiernos locales.
2. Continuar impulsando el proceso de Presupuesto Participativo, y perfeccionar los procedimientos del sistema presupuestal.
3. Continuar la implantación del SIAF en los gobiernos locales y potenciar su uso como herramienta de gestión interna en los gobiernos regionales y locales.
4. Desarrollar capacidades en los gobiernos regionales y locales para elaborar estudios de pre-inversión que cumplan con los parámetros del SNIP.
5. Aprobar un nuevo marco normativo del empleo público que permita captar y retener a mejores profesionales en los tres niveles de gobierno, y difundir ampliamente el marco normativo que se apruebe.
6. Elaborar una tipología de municipalidades que facilite la elaboración de normas diferenciadas.
7. Como estrategia para adecuar los sistemas a los distintos tipos de instituciones, concentrar esfuerzos en desarrollar sistemas administrativos especiales para las municipalidades rurales. Como mecanismo de control, priorizar la vigilancia ciudadana frente a procedimientos engorrosos.
8. Consolidar la normatividad de los sistemas a fin de simplificar su difusión y aplicación. Elaborar un TUO y además un Manual para Autoridades en que se precise el funcionamiento de los distintos sistemas administrativos y la función de las autoridades en los mismos.
9. Coordinar el trabajo de los entes rectores de los Sistemas Administrativos, en especial para su integración y simplificación:
 - a. Potenciar a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros para esta tarea.
 - b. Poner especial atención en promover que las entidades deban realizar sólo un único registro de sus actividades, y con ello poder informar a los entes rectores de los distintos sistemas administrativos. Poner énfasis en el uso del gobierno electrónico.
 - c. Controlar los pedidos de información a gobiernos locales.
10. Promover que los gobiernos regionales y locales presenten iniciativas para reformar los sistemas y adecuarlos a sus necesidades.

Propuestas para una

VII. Agenda Prioritaria 2005

Tomando en cuenta el balance presentado, así como la relación de acciones que figuran en las recomendaciones para la agenda pendiente para los distintos temas de la descentralización analizados en el presente estudio, a continuación se presenta una serie de recomendaciones a modo de Agenda Prioritaria para el 2005:

1. Renova el acuerdo político a favor de la descentralización a fin de garantizar su continuidad y sostenibilidad en el próximo periodo de gobierno.
2. Promover que las autoridades de los gobiernos regionales y locales se compenetren más con el proceso y sean protagonistas en demandar que el proceso siga avanzando.
3. Aprobar un Plan de Transferencias de Mediano Plazo que articule la demanda de los gobiernos regionales y locales con la oferta de los sectores, y dote de predictibilidad al proceso de transferencias.
4. Promover que las iniciativas de integración de regiones que lleguen a referéndum estén sustentadas en un análisis técnico y en el debate entre las autoridades de los gobiernos regionales y locales y los representantes de la sociedad civil sobre las opciones de integración.
5. Articular las distintas iniciativas existentes para el desarrollo de capacidades de gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, estableciendo al menos una programación concertada para el periodo 2005-2006.
6. Incluir entre las prioridades del desarrollo de capacidades los temas de gestión descentralizada de los programas transferidos y formulación de perfiles de proyectos de inversión pública de conformidad al SNIP.
7. Precisar la distribución de responsabilidades y activos entre los tres niveles de gobierno, a fin de evitar duplicidades y garantizar la actuación articulada del Estado.

8. Lograr que el Sistema de Acreditación se constituya en un mecanismo objetivo y transparente para evaluar la capacidad de los gobiernos descentralizados, evitando que se reduzca a un trámite administrativo de verificación documentaria.
9. Complementar el marco normativo de la descentralización con la aprobación de las siguientes normas:
 - Leyes de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público;
 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (del Gobierno Nacional);
 - Nueva Ley de Participación y Control Ciudadano; y,
 - Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal
10. Establecer un marco integral para las transferencias intergubernamentales, a fin de poder garantizar financiamiento en todas las zonas del país para la provisión de servicios básicos, premiar el esfuerzo fiscal y retribuir a los gobiernos descentralizados por la explotación de recursos de su jurisdicción.
11. Consolidar el proceso de presupuesto participativo como ciclo anual principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos descentralizados y sus ciudadanos e integrar al mismo la realización de -al menos- dos audiencias públicas de rendición de cuentas. Igualmente, promover la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y la representatividad de los actores.
12. Potenciar los Consejos de Coordinación Regionales y Locales como espacios principales para la concertación entre el Estado y los ciudadanos, para lo cual se requieren las modificaciones normativas que se recomiendan en este documento; así como articular otros espacios de concertación existentes a los consejos de coordinación.
13. Crear el Sistema de Planeamiento Estratégico e iniciar la racionalización de las responsabilidades de planificación de los gobiernos regionales y locales, así como perfeccionar las orientaciones para la formulación de los planes de desarrollo concertados.
14. Iniciar un proceso de simplificación e integración de los sistemas administrativos, en especial mediante la definición de un sistema integral simplificado para las municipalidades rurales. De similar manera, iniciar un proceso de integración de espacios de participación en ámbitos rurales, que permita superar la existencia de múltiples instancias incoexas que reúnen a los mismos actores para distintos temas.
15. Diseñar e iniciar la implementación de un sistema de Información y Concertación que difunda de manera permanente información sobre el proceso de descentralización en materiales de fácil lectura y permita la definición de pasos siguientes en función de la deliberación conjunta de autoridades y ciudadanos. Promover la participación de los medios de comunicación en esta tarea.

Información Complementaria

- Bibliografía
- Relación de Personas Consultadas
- Abreviaturas Utilizadas

Bibliografía

I. Documentos

Acuerdo Nacional

Documento del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002.

Apoyo Consultoría

Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación. Lima, junio de 2003.

Banco Mundial

Perú: Estudio de la situación de la deuda municipal, Lima agosto de 2004.

Carranza Ugarte, Luis y Tuesta Cárdenas, David

Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana, Lima, 2004

CND

Informe Anual 2003, presentado por el CND al Congreso de la República. Lima, enero de 2004.

Congreso

Dictamen que aprueba los proyectos de Ley N° 9488/2003-CR, 9464/2003-CR, 9864/2003-CR y 10117/2003-CR referidos a la modificación del Decreto Legislativo N° 955, durante la primera semana de noviembre de 2004.

Defensoría del Pueblo

Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo. En: Reporte N° 9. Lima, noviembre de 2004.

Defensoría del Pueblo

Para Compartir el Desarrollo: Registro de Iniciativas de Integración Regional. Documento preparado por Descentralización y Buen Gobierno. Lima, diciembre de 2004.

Defensoría del Pueblo

Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú. Enero 2003 – Junio 2004. Lima: noviembre de 2004.

Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales MEF

Implementación de Reglas Fiscales para los gobiernos regionales y locales. En Boletín de Transparencia fiscal N° 22 mayo de 2003 – Informe Especial

Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales MEF

Aplicación de las Reglas Fiscales para los Gobiernos Locales 2003: Un análisis preliminar. En Boletín de Transparencia fiscal N° 35 junio de 2004– Informe Especial.

Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial - PCM

Plan Nacional de Demarcación Territorial para el 2004.

Grupo Propuesta Ciudadana

Ley de participación y control ciudadanos. En: Nota N° 11. Lima, noviembre de 2003.

Grupo Propuesta Ciudadana

En debate proyecto de decreto legislativo de descentralización fiscal. En :Nota N° 13. Lima, enero de 2004.

Grupo Propuesta Ciudadana

Capacitación y Asistencia Técnica para las Regiones: ¿Qué se ha avanzado?. En: Nota N° 28. Lima, mayo de 2004.

Grupo Propuesta Ciudadana,

Aprueban Reglamento de la Ley de Incentivos para la Integración y conformación de regiones. En: Nota N° 36. Lima, septiembre de 2004.

Grupo Propuesta Ciudadana

Aprueban Directiva sobre «Criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación del expediente técnico para la Integración y conformación de regiones». En: Nota N° 37. Lima, octubre de 2004.

MEF

Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007.

MEF

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2005.

MIMDES

Transferencias de los programas de complementación alimentaria: Una primera mirada al proceso de descentralización de los programas sociales. Informe elaborado por la Dirección de Descentralización, Concertación y Participación Social. Lima, noviembre de 2004.

PRODES

Descentralización Fiscal: Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países. Documento elaborado por José Larios, Betty Alvarado y Elena Conterno (editora). Lima, enero de 2004.

PRODES

Proyecto de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En: Hoja Informativa «Aportes al Debate en temas de Descentralización». Lima: junio de 2004.

PRODES

Proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadano. En: Hoja Informativa «Aportes al Debate en temas de Descentralización». Lima, julio de 2004.

PRODES

Informe de Hallazgos: Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización, Proceso de Presupuesto Participativo 2004. Lima: diciembre 2004.

PRODES

Propuestas de Descentralización de la región San Martín para el Acuerdo Nacional. En: «Hoja Informativa de difusión del taller Propuestas de Descentralización de la Región San Martín para el Acuerdo Nacional. Lima: septiembre 2004.

Sub Grupo de Donantes en Descentralización del Grupo de Gobernabilidad

Dialogando sobre la descentralización: Una mirada desde la Cooperación Internacional, la Sociedad civil y el Estado. Documento Síntesis editado por el grupo organizador del Foro. Lima: enero 2005.

II. Índice de Normas

Normas Generales

Constitución

1. Ley N° 27680, que modifica el Título IV: De la Estructura del Estado de la Constitución Política del Perú

Leyes y reglamentos

1. Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783
2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. modificada por Ley 27902
3. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972

Normas sobre conformación de regiones y organización territorial

Conformación de Regiones y de Juntas de Coordinación Interregional

1. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274
2. Ley que Incorpora Disposiciones Transitorias a la Ley N° 28274, Ley N° 28465
3. Reglamento de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Decreto Supremo N° 063-2004-PCM.
4. Directiva «Criterios y Lineamientos para la Elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones – Ley N° 28274», Resolución Presidencial N° 069-CND-P-2004.
5. Formalizan el Estatuto de la Junta de Coordinación Interregional del Macrorregión Sur, Resolución Presidencia N° 101-CND-P-2004.

6. Formalizan el Estatuto de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente, Resolución Presidencia N° 102-CND-P-2004.
7. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Norte y Oriente, Resolución Presidencial N° 067-CND-P-2004.
8. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Macrorregión Sur, Resolución Presidencial N° 068-CND-P-2004.
9. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica, Resolución Presidencial N° 076-CND-P-2004.
10. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Apurímac – Cusco, Resolución Presidencial N° 077-CND-P-2004.
11. Reconocen Junta de Coordinación Interregional Ayacucho-Huancavelica-Ica, Resolución Presidencial N° 078-CND-P-2004.
12. Reconocen Junta de Coordinación Interregional de la Macrorregión Nor Centro Oriente, Resolución Presidencial N° 100-CND-P-2004.

Organización territorial

1. Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.
2. Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Decreto Supremo N° 019- 2003-PCM.
3. Directivas sobre «Diagnóstico y Zonificación para fines de demarcación» y «Procedimiento de registro y presentación de expedientes sobre demarcación y organización territorial», Resolución Ministerial N° 100-2003-PCM.

Normas sobre transferencias y acreditación

1. Apertura del registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND, Resolución Presidencial N° 086-CND-P-2004.
2. Declaran precedente inscripción de diversas instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras del Consejo Nacional de Descentralización, Resolución Presidencial N° 006-CND-P-2005.
3. Establecen disposiciones relativas a la desactivación y extinción de ORDESUR y a la transferencia de obras a municipalidades provinciales del sur, Decreto Supremo N° 019-2003-VIVIENDA
4. Jerarquización de Bienes del Estado, Decreto Supremo N° 023-2004-PCM
5. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004, Ley N° 28128.
6. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273
7. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada – Ley N° 28059.
8. Modificación de los plazos de las etapas del proceso de descentralización establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización, Leyes N° 27950 y N° 28139.
9. Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Decreto Supremo N° 015-2004-PCM
10. Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

Transferencias 2004

1. Plan anual de transferencias 2004, Decreto Supremo N° 038-2004-PCM
2. Normas sobre procedimientos, plazos y mecanismos de verificación para la ejecución de la Transferencia, Directiva N° 002-CND-O-2004 aprobada por Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004

Transferencias 2003

1. Aprueban transferencia de fondos, proyectos y programas en el marco del Plan Anual de Transferencia 2003, Decreto Supremo N° 088-2003-PCM
2. Plan anual de transferencias 2003, Decreto Supremo N° 036-2003-PCM
3. Aprueban Directiva sobre procedimiento para la ejecución de transferencia a los gobiernos regionales y locales de diversos fondos, proyectos y programas a que se refiere el D. S. N° 036-2003-PCM, Directiva N° 003-CND-P-2003, aprobada por Resolución Presidencial N° 070-CND-P-2003
4. Decretos Supremos N° 015, 017, 020, 021, 024, 029, 031, 033 -2003-VIVIENDA, mediante los cuales se transfieren los Proyectos Especiales de INADE: Olmos-Tinajones, Chavimochic, Majes-Siguas, Tambo-Ccaracocha, Alto Mayo, Chira-Piura, Rio Cachi y Pasto Grande a los Gobiernos Regionales de Lambayeque, La Libertad, Arequipa, Ica, San Martín, Piura, Ayacucho, Moquegua respectivamente

Normas sobre Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades

1. Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, Decreto Supremo N° 021-2004-PCM

Normas sobre Participación y Vigilancia Ciudadana

1. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N° 26300
2. Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 043-2003-PCM
3. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 072-2003-PCM

Presupuesto Participativo

1. Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056
2. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Decreto Supremo N° 171-2003-EF
3. Instructivo para el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, Instructivo N° 001-2004-EF/76.01, Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01
4. Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto Institucional de los Gobiernos Locales para el año Fiscal 2005, Resolución Directoral N° 025-2004-EF-76.01

Normas sobre Financiamiento de los Gobiernos Regionales y Locales

1. Modificatoria a los artículos 74 y 107 de la Constitución, sobre potestad tributaria a los Gobiernos Regionales, Ley N° 28390.
2. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005
3. Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955
4. Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF
5. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (antes Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal), Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958
6. Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Decreto Supremo N° 151-2004-MEF.
7. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2005, Ley N° 28427.

Canon

1. Ley de Canon, Ley N° 27506, modificada por Leyes N° 28077 y N° 28322
2. Reglamento de la Ley de Canon, Decreto Supremo N° 187-2004-EF
3. Normas reglamentarias para la transferencia de fondos en aplicación de la Ley del Canon y de la Ley de Bases de la Descentralización, Decreto Supremo N° 029-2003-EF
4. Ley que modifica artículos de la Ley N° 27763 - Ley Complementaria de Legislación del Canon y Sobre canon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes, Ley N° 28277.

Regalías Mineras

1. Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, modificada por Ley N° 28323
2. Reglamento de la Ley de Regalía Minera, Decreto Supremo N° 157-2004-EF

Fondos para Gobiernos Regionales y Locales

1. Reglamento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), Resolución Presidencial N° 150-CND-P-2003
2. Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 776 – Ley de Tributación Municipal-, Decreto Legislativo N° 952

Exoneraciones tributarias

1. Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley N° 27037

Normas sobre Sistemas Administrativos

Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP

1. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293
2. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Supremo N° 157-2002-EF.
3. Delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos a las oficinas de

programación e inversiones de los sectores y a los gobiernos regionales, Resolución Ministerial N° 372-2004-EF-15

4. Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública sobre proyectos de inversión pública menores, aprobada por Resolución Directoral N° 005-2004-EF/68.01.
5. Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública sobre Programa de Inversiones, aprobada por Resolución Directoral N° 004-2004-EF/68.01
6. Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, aprobada por Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01.
7. Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF/68.01
8. Modificatoria a la Directiva N° 004-2003-EF/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y la Directiva N° 004-2002-EF/68.01 Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. Resolución Directoral N° 006-2004-EF/68.01

Contrataciones y Adquisiciones del Estado

1. Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 083-2004-PCM
2. Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM

Empleo Público

1. Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175

Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF

1. Ley Marco de la administración financiera del sector público, Ley N° 28112.

III. Diarios y Páginas Web

Síntesis diaria de Noticias, elaboradas por el CND, que cubre los siguientes periódicos: Correo, El Comercio, El Peruano, Expreso, Gestión, La República y Perú 21.

Acuerdo Nacional: www.acuerdonacional.gob.pe

Congreso de la República: www.congreso.gob.pe

Consejo Nacional de Descentralización: www.cnd.gob.pe

Defensoría del Pueblo: www.defensoria.gob.pe

Jurado Nacional de Elecciones: www.jne.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe

Ministerio de Energía y Minas: www.minem.gob.pe

Oficina Nacional de Procesos Electorales: www.onpe.gob.pe

Provías Rural: www.proviasrural.gob.pe

Relación de Personas Consultadas

Consejo Nacional de Descentralización¹³¹

1. Luis Thais
2. Jorge Jara
3. Raúl Molina
4. Ricardo Vidaurre
5. Julio Gianella
6. David Bastidas
7. Raúl Ueda
8. Ricardo Muñoz

Ministerio de Economía y Finanzas

9. Hilman Farfán
10. Eduardo Sotelo

Defensoría del Pueblo

11. Johnny Zas Friz
12. Gerardo Távara

Congreso de la República

13. Ernesto Herrera (Congresista)
14. Eduardo González (Asesor Congresista Herrera)

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

15. Julio Guerra

Presidencia del Consejo de Ministros

16. Carlos Salazar
17. Jesús Villegas

Provías Rural

18. Edgar Quispe

PHRPLUS

19. Midori de Habich

¹³¹ Se incluye a las personas que estuvieron presentes en la reunión de presentación del Informe realizada el 10 de enero de 2005 en las oficinas del CND, así como a otros que participaron en grupos de trabajo que se llevaron a cabo durante el mes de diciembre de 2004.

USAID

20. Sobeida Gonzales

Especialistas

21. Javier Abugattas
22. Julio Díaz Palacios, Red Perú
23. Julio Puntriano

Gobierno Regional Huánuco

24. David Martínez, Gerente Regional de Planificación

Municipalidad Provincial de Huánuco

25. Lorenzo Huánuco, Gerente General de la Municipalidad Provincial de Huánuco.
26. Carlos Shultz, Consejero Regional de la Provincial de Huánuco

Sociedad Civil Huánuco

27. Abel Canchari de la Cruz, Secretario Ejecutivo de la MCLCP
28. Carmen Zavalaga, docente universitario
29. Emigido Ramos, docente universitario
30. Ubaldo Santiago, miembro de la Cámara de Comercio

Gobierno Regional de Ucayali

31. Luis Vilchez, Especialista en Demarcación Territorial. Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial
32. Ruth Ruiz, Sub Gerencia de Desarrollo Económico
33. Miguel Valdivieso, Gerente Regional de Planificación y Presupuesto

Sociedad Civil Ucayali

34. Doti Flores, Gerente General de la Cámara de Comercio

Gobierno Regional de San Martín

35. Fernando Arévalo, Gerente Regional de Desarrollo Económico

Pro Descentralización - PRODES

36. Thomas Reilly
37. Violeta Bermúdez
38. Patricia Carrillo
39. Cecilia Aldave
40. Ingrid Guzmán
41. José Luis Carranza
42. Mosclis Vela

Abreviaturas Utilizadas

CCL:	Consejo de Coordinación Local
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CND:	Consejo Nacional de Descentralización
COFIDE:	Corporación Financiera de Desarrollo
COSEP:	Consejo Superior de Empleo Público
CTAR:	Consejo Transitorio de Administración Regional
DGPM:	Dirección General de Programación Multianual – MEF
DNPP:	Dirección Nacional de Presupuesto Público – MEF
FIDE:	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FONCODES:	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR:	Fondo de Compensación Regional
GL:	Gobierno Local
GR:	Gobierno Regional
IBG:	Índice de Buen Gobierno
IGV:	Impuesto General a las Ventas
INADE:	Instituto Nacional de Desarrollo
IPM:	Impuesto de Promoción Municipal
IR:	Impuesto a la Renta
ISC:	Impuesto Selectivo al Consumo
JNE:	Jurado Nacional de Elecciones
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MCLCP:	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MEGA:	Marco Estructural de Gestión Ambiental
MIMDES:	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MYPE:	Micro y Pequeña Empresa
ONG:	Organización No Gubernamental
ONPE:	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPI:	Oficina de Programación de Inversiones
ORDESUR:	Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC:	Plan de Desarrollo Concertado
PESEM:	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIP:	Proyecto de Inversión Pública
PP:	Presupuesto Participativo
PROALPACA:	Proyecto de Apoyo a los Campesinos Pastores de Altura
PRODES:	Programa Pro Descentralización, USAID
PRONAA:	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS:	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROVIAS:	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUO:	Texto Único Ordenado
UIT:	Unidad Impositiva Tributaria